



**DE SCREENINGSPRAKTIJK INZAKE HET FESTIVAL
'TOMORROWLAND 2017': OPERATIONELE EN
JURIDISCHE ASPECTEN
(Dossier nr. C/2017/00910)**

Inhoudstafel

1.	INLEIDING	4
2.	DE GEHANTEERDE SCREENINGSPRAKTIJK IN KAART GEBRACHT	7
2.1.	De aanleiding.....	7
2.2.	Een reconstructie van het uitgevoerde screeningsproces.....	8
2.2.1.	Het aantal gescreende personen	9
2.2.2.	De invulling van de identiteitscontrole	9
2.2.3.	De communicatie door de federale politie	10
2.2.4.	De verhaalmogelijkheid bij een negatief advies.....	10
2.2.5.	De screening in de nationale gegevensbanken/de ANG	11
2.2.6.	De screening in de internationale gegevensbanken	16
2.2.7.	Het bepalen van de screeningscriteria	16
2.2.8.	De risicoanalyse door de federale politie.....	17
2.3.	De screeningspraktijk bij vorige edities van Tomorrowland.....	19
2.4.	De screeningspraktijk bij andere festivals: een beknopte 'benchmarking'	20
2.5.	De reactie van de federale politie	22
3.	JURIDISCHE BESCHOUWINGEN OMTRENT DE GEHANTEERDE SCREENINGSPRAKTIJK	23
3.1.	De noodzaak van een wettelijke basis voor de screening geduid vanuit de omschrijving ...	23
3.2.	De wettelijke basis voor de screening, zoals vooropgesteld door de federale politie	25
3.3.	De kritiek van de Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (CBPL) inzake het standpunt van de federale politie	30
3.4.	Een overzicht van de verschillende visies in verband met de discussie tussen de federale politie en de CBPL.....	31
3.5.	Een stellingname door het Vast Comité P.....	34
3.5.1.	Artikel 34, § 3 Wet Politieambt j° een voorschrift van een bestuurlijke overheid: een voldoende rechtsgrond voor een preventieve algemene screening van festivalgangers?.....	35
3.5.2.	Artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° Wet Politieambt als rechtsgrond voor een preventieve algemene screening van festivalgangers	37

4.	ALGEMEEN BESLUIT.....	42
5.	AANBEVELINGEN	45
5.1.	Ter attentie van de wetgever <i>sensu lato</i> , de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken	45
5.2.	Ter attentie van de geïntegreerde politie	49
5.3.	Ter attentie van de geïntegreerde politie en haar overheden	50
5.4.	Ter attentie van de publiek-private samenwerking	50
6.	Afkortingen.....	51
7.	Bijlage 1: Vergelijkingstabel screeningsparameters Tomorrowland 2017 (nationaal, Europol, Interpol).....	52

1. INLEIDING

1. In de context van Tomorrowland 2017 - dat in de weekends van 20-23 en 27-30 juli 2017 plaatshad op het grondgebied van de gemeenten BOOM en RUMST - kwam *post factum* de doorgevoerde *preventieve algemene screening* van met name de festivalgangers (in dit rapport ook wel 'de bezoekers' genoemd) ter discussie te staan. Hiermee wordt verwezen naar *het voorafgaand aan het festival nakijken van lijsten met identiteitsgegevens van festivalgangers (lees: personen die een ticket aankochten) in de politionele databanken, in het bijzonder de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG), om na te gaan of er onder die bezoekers personen gekend zijn bij de politie voor bepaalde feiten in een bepaalde tijdsperiode*. Met de aldus bekomen informatie gaat men dan politioneel verder aan de slag teneinde in te schatten of er aan de betrokkenen een veiligheidsrisico kleeft. Op basis daarvan wordt aan de organisator eventueel een negatief advies gegeven inzake de toelating tot het festival.

2. *In casu* werd in eerste orde met betrekking tot 37 festivalgangers een dergelijk negatief advies verleend. Dit advies werd door de organisator van Tomorrowland 2017 gevolgd. Niet elke afgewezen bezoeker legde zich zomaar neer bij deze beslissing, in het bijzonder omdat in de mails ter zake de organisator van het festival vaag bleef over de basis waarop de toegang geweigerd werd. De Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (CBPL) liet op 11 juli 2017 aan het Vast Comité P weten gecontacteerd te zijn door drie geweigerde festivalgangers die gebruik wensten te maken van hun onrechtstreeks inzagerecht van hun persoonsgegevens in de ANG¹: dit leidde tot het openen van drie dossiers bij de CBPL. Tevens maakte de CBPL melding van een hele reeks telefoons en mails van klagende geweigerde bezoekers². Daarnaast stapten drie geweigerde festivalgangers in kort geding naar de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te BRUSSEL om een en ander aan te vechten en werd een verzoekschrift tot vernietiging ingediend voor de Raad van State tegen onder meer de gemeentereglementen van RUMST en BOOM en het besluit van de burgemeester van BOOM die een belangrijke rol speelden in de juridische onderbouw van de screeningsproblematiek. Bij het Vast Comité P zelf werden vier individuele klachten ingediend door personen die door de organisator van Tomorrowland 2017 geweigerd werden op basis van een negatief politie-advies na een voorafgaande screening³.

¹ Zie artikel 13 Wet Verwerking Persoonsgegevens (voluit: Wet 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens, BS 18 maart 1993). Deze wet wordt ook wel eens afgekort als 'Privacywet', wat onder meer het geval is in het te bespreken advies van de juridische dienst van de federale politie. Aan te stippen valt dat met het bedoelde artikel 13 in zijn huidige formulering de betrokken personen geen inzicht krijgen in de redenen waarom hen de toegang tot Tomorrowland 2017 geweigerd werd; het laat enkel toe dat de CBPL de correctheid van de registraties inzake de betrokkenen in de politiedatabanken nakijkt.

² In totaal namen 35 personen (twee van hen bij monde van hun advocaat) contact op met de CBPL. De weg naar de CBPL werd overigens - wellicht onbewust - als het ware gewezen in de weigeringsmails aan de festivalgangers waarin de organisator van Tomorrowland 2017 naar de CBPL verwijst voor verdere informatie: in hoofde van heel wat mensen deed dit blijkbaar - verkeerdelijk - de veronderstelling ontstaan dat de CBPL op enige wijze betrokken was bij het negatief advies.

³ Deze individuele klachten werden mee behandeld in het onderzoek naar de bredere problematiek van de screening waarvan de resultaten gepresenteerd worden in het voorliggende rapport. De klachten werden als concrete casus aangereikt wanneer actoren bevestigd werden in de context van voormeld onderzoek. De betrokken klagers zullen een individueel antwoord ontvangen na de bespreking van het voorliggende rapport in

3. In een brief d.d. 6 juli 2017 - voorafgaand aan de effectieve festivaldagen van Tomorrowland 2017 - aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan JAMBON⁴ trok de CBPL de juridische basis die voor de screening aangevoerd werd in twijfel en lijkt ze zelfs te stellen dat er voor deze screening in het huidige recht geen rechtsgrond lijkt te bestaan. Met de voormelde brief, waarvan naast andere actoren het Vast Comité P een kopie ontving, werd de discussie over (onder meer) de juridische grondslag voor de hoger geduide screening gestart op diverse fora.

4. Deze kennisgeving leidde tot een onderzoek door het Vast Comité P waarmee beoogd werd inzake Tomorrowland 2017 duidelijkheid te krijgen over⁵: 1) de wettelijke basis van de screening; 2) de finaliteit (wettig doel), subsidiariteit, proportionaliteit en opportuniteit van de screening waarbij een belangrijke vraag is of de politie met de screening haar doel bereikt, namelijk het (vrijwel) uitsluiten dat risicopersonen het festival betreden; 3) de omvang van de screening, inbegrepen nazicht welke (inter)nationale databanken gebruikt werden; 4) het proces van de screening, wat noopt tot een reconstructie van de uitgevoerde screening in haar verschillende facetten. Bij het onderzoek diende - waar mogelijk - enerzijds, vanuit een perspectiefsdenken, gekeken te worden naar de eventuele politionele screeningspraktijken bij vorige edities van Tomorrowland en bij andere festivals en anderzijds aandacht besteed te worden aan de efficiëntie van de politiecapaciteit.

5. Teneinde de bedoelde duidelijkheid te verkrijgen, werden de volgende onderzoeksdaden gesteld: 1) studie van de algemene voorwaarden van Tomorrowland 2017; 2) studie inzake het juridisch kader voor screenings in het algemeen; 3) het in kaart brengen van de juridische basis op grond waarvan de betrokken politiedienst deze screening uitvoerde, inbegrepen de inzameling en/of het nazicht van de standpunten van de betrokken actoren (de juridische dienst en de persdienst van de federale politie, de bestuurlijke directeur-coördinator van ANTWERPEN, de betrokken directeur operaties); 4) de reconstructie van de technische uitvoering van het screeningsproces binnen een aantal diensten van de federale politie, namelijk het arrondissementeel informatiekruispunt (AIK) ANTWERPEN, de gedeconcentreerde coördinatie- en steundirectie (CSD) ANTWERPEN, de directie van de politionele informatie en de ICT-middelen (DRI) (nationaal) en het 'Single Point of Contact' van de directie van de internationale politiesamenwerking (CGI/SPOC) (internationaal); 5) de reconstructie van de uitvoering en de juridische onderbouwing van screenings bij vorige edities van Tomorrowland: in dit kader werd de PZ RUPEL gecontacteerd; 6) een 'benchmarking' op het vlak van de werkwijze bij vijf andere festivals die plaatsvonden in de zomer van 2017 met aandacht voor de vraag of er nationaal en dus festivaloverkoepelend

de parlementaire begeleidingscommissie inzake het Vast Comité P. Uit een contact met de CBPL bleken de vier klagers ook allemaal een klacht ingediend te hebben bij deze laatste tot nazicht van de elementen waarvoor ze geregistreerd zouden staan in de ANG. Dit aspect wordt door de CBPL verder onderzocht.

⁴ Waarin het screeningsgebeuren als volgt gevat wordt: *"Uit de door mijn diensten ingewonnen informatie blijkt dat de personen die zich, met het oog op het verkrijgen van een ticket voor het festival, online op de website van de organisatie inschrijven, door de federale politie worden gescreend. Vervolgens ontvangt de organisatie van het festival een 'negatieve lijst' waarop de personen worden vermeld die best de toegang tot het festival worden ontzegd. Vervolgens wordt door de organisatie van het festival aan deze personen een e-mail verstuurd waarop staat dat ten gevolge van een 'negatief advies' van de federale politie hem of haar de toegang tot het festival wordt geweigerd, ondanks dat deze personen reeds een ticket hebben aangekocht".*

⁵ Conform het op 31 juli 2017 door het Vast Comité P goedgekeurde onderzoeksvoorstel waarnaar bij dezen verwezen wordt.

een standpunt ingenomen werd over screenings en tot slot 7) een analyse van de bij het Vast Comité P ingediende klachten.

6. Dit rapport bevat de resultaten van het onderzoek van het Vast Comité P. Deel 2 van het rapport beschrijft de screeningspraktijk inzake Tomorrowland 2017, van zowel *de festivalgangers/bezoekers* als *de medewerkers/vrijwilligers* van het festival. In deel 3 van het rapport wordt ingegaan op de rechtsgrond voor de screening, zoals in Tomorrowland 2017 uitgevoerd met als focus de festivalgangers. Met een algemeen besluit (deel 4) en aanbevelingen (deel 5) ronden we dit onderzoeksrapport af. De geformuleerde aanbevelingen, uitgesplitst naar hun bestemming, zijn operationeel of juridisch van aard.

7. Aan te stippen valt dat rond Tomorrowland 2017 niet alleen door het Vast Comité P onderzoek gevoerd werd; ook de CBPL nam ter zake een rol op. Op uitnodiging van de CBPL werd tijdens een gemeenschappelijke vergadering d.d. 12 juli 2017 - naar taakverdeling toe - afgesproken dat: 1) de CBPL zich zou concentreren op de individuele dossiers waarvoor zij gevat werd op basis van artikel 13 Wet Verwerking Persoonsgegevens, de wettelijke basis verder zou bekijken en ook de rol van de privéorganisator van het Tomorrowland-gebeuren op het vlak van de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de screening zou analyseren; 2) het Vast Comité P het politionele functioneren in ruime zin zou onderzoeken (enerzijds de totstandkoming van de screeningscriteria en anderzijds het screeningsproces en de resultaten ervan); 3) het Controleorgaan op de politionele informatie (COC) - logischerwijze betrokken vanuit zijn controlerende taak inzake de politionele informatieverwerking⁶ - niet direct een onderzoek zou voeren maar indien nodig technische bijstand leveren aan het Vast Comité P. Niettegenstaande deze taakverdeling diende het Vast Comité P zich toch te buigen over de vraag van de wettelijkheid van de screening: alleen dan zou het Vast Comité P de juridische correctheid van het screeningsgebeuren kunnen inschatten, wat noodzakelijk is gelet op hetgeen inzake de toezichtsfocus van het Vast Comité P gesteld wordt in artikel 1, eerste lid, 1° van zijn organieke Wet van 18 juli 1991. De voormelde taakverdeling brengt uiteraard met zich mee dat de onderzoeksresultaten in een latere fase in samenhang worden gelezen met de analyse van de CBPL, vanuit het oogpunt van de Wet Verwerking Persoonsgegevens met focus op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of privacy over dataprotectie en met eventuele adviezen van het COC.

⁶ Zie onder andere artikel 44/6 Wet Politieambt (voluit: Wet 5 augustus 1992 op het politieambt, BS 22 december 1992).

2. DE GEHANTEERDE SCREENINGSPRAKTIJK IN KAART GEBRACHT

8. In dit deel beschrijven we de uitvoering van de drie fasen van het screeningsproces inzake Tomorrowland 2017, namelijk 1) de *voorbereidende* fase (met aandacht voor: de vraag waarom men screende; de risicoanalyse; de directieven ter zake van de bestuurlijke overheden; de relatie organisator-overheid); 2) de fase van *uitvoering* van de screening (met aandacht voor: de inbedding van het screeningsproces, inbegrepen de kwaliteitscontrole, in de politieorganisatie; de technische vertaling; de uitvoering; de eindevaluatie van het veiligheidsrisico); en 3) de *vervolgfase* met aandacht voor de vraag enerzijds wat men met de uit de screening bekomen informatie doet (wat deelt men mee aan wie?) en anderzijds welke regels men vooropstelt inzake het gebruik in de toekomst van de thans door de screening bekomen informatie. Het geheel wordt in een breder perspectief geplaatst doordat bij bepaalde aspecten ook gekeken wordt naar de praktijk inzake enerzijds vorige edities van Tomorrowland en anderzijds vijf andere zomerfestivals die plaatsvonden in 2017.

9. De schets van het screeningsgebeuren laat toe in te schatten of de praktijk van de screening, zoals in Tomorrowland 2017 doorgevoerd, operationele bijstelling behoeft. Prelabelle vraag is natuurlijk of - naast de eerder beleidsmatige vraag of een dergelijke screening maatschappelijk noodzakelijk/wenselijk is - een en ander thans een wettelijke basis heeft in het Belgische recht.

2.1. DE AANLEIDING

10. Zoals eerder aangegeven, bekritiseerde de CBPL bij schrijven d.d. 6 juli 2017 aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan JAMBON de preventieve algemene screening van de *bezoekers* van Tomorrowland 2017. In essentie problematiseert de CBPL vooral de juridische basis voor de bedoelde screenings. Deze laatste zou vervat zitten in een politiereglement dat vlak voor Tomorrowland 2017⁷ gewijzigd werd en dat - luidens een eerste contact, op 12 juli 2017, met de bestuurlijke directeur-coördinator van ANTWERPEN - geformuleerd blijkt te zijn in aansluiting op een advies van de juridische dienst van de federale politie. Dit advies werd expliciet door de diensten van de bestuurlijke directeur-coördinator gevraagd.

11. De kritiek⁸ van de CBPL luidt als volgt: 1) de politie beroept zich verkeerdelijk op artikel 34, § 3 Wet Politieambt als wettelijke basis voor het uitvoeren van de screening op bezoekers/festivalgangers; 2) er ontbreekt een specifieke wettelijke regeling voor de screening; 3) de screening draagt een risico op arbitraire beslissingen in zich (op basis van welke criteria?; *quid* bestemmelingen?; registratie gegevens? enzovoort); 4) de screening via de ANG zou problematisch zijn in relatie tot de regelgeving inzake het gebruik/de toegang van/tot de ANG en 5) het verbod op discriminatie (bijvoorbeeld: waarom laat men buitenlandse bezoekers niet dezelfde screening ondergaan?).

12. Wat het Vast Comité P betreft, situeert de screening zich in een ruimere context dan louter deze van Tomorrowland: dergelijke screenings blijken namelijk reeds langer doorgevoerd te worden voor medewerkers van evenementen (bijvoorbeeld: rockfestivals; wielervedstrijden) en soms ook voor bezoekers (bijvoorbeeld: opendeurdagen van

⁷ Voor de gemeente RUMST op 22 juni 2017 en voor de gemeente BOOM *vermoedelijk* op 15 juni 2017.

⁸ Voor een exacte verwoording van de grieven van de CBPL verwijst het Vast Comité P naar het schrijven d.d. 6 juli 2017 en naar de verslaggeving zoals die door de CBPL zelf gedaan zal worden.

politiescholen) of voor deelnemers aan evenementen (bijvoorbeeld: de Antwerpse '10 miles').

13. Een artikel in *De Standaard* d.d. 15 juni 2017 verwijst naar het initiatief van diverse organisatoren van festivals, andere dan Tomorrowland, die de namen van alle vrijwilligers doorsturen naar de politie en niet enkel van de vrijwilligers inzake bewaking (Pukkelpop, Graspop en Werchter worden in dat kader aangehaald). Dit lijkt de ruimere context te bevestigen die het Vast Comité P meent te ontwaren wat de festivals betreft. Hetzelfde artikel werpt ook een licht op wie de initiatiefnemers kunnen zijn van dergelijke (uitgebreide) screenings. Een van de in het artikel bevroegde organisaties verklaart namelijk "*Het zijn de politie en de burgemeester die bepalen wie wordt geweerd*". De minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken wijst erop dat de screening van de medewerkers niet verplicht is op basis van zijn omzendbrief SPV06 d.d. 25 mei 2016⁹, maar dat indien een lokale risicoanalyse daarom vraagt, het de politie en het lokale bestuur uiteraard vrij staat om de screening uit te breiden naar alle medewerkers. Volgens de aangehaalde persberichtgeving blijkt dat het initiatief bij de voormelde festivals duidelijk bij de politie en de lokale overheden ligt.

14. Uit het eerste contact met de bestuurlijke directeur-coördinator van ANTWERPEN, die verantwoordelijk was voor het (laten) uitvoeren van de screenings inzake Tomorrowland 2017, blijkt er duidelijk een specifieke context voor de betrokken ordedienst te bestaan. Door de burgemeester van BOOM werd aan de federale politie gevraagd om het operationele bevel te voeren, daar waar deze rol in het verleden door de lokale politie (PZ RUPEL) vervuld werd. Doelstelling was om de ordedienst Tomorrowland 2017 uit te voeren met minder inzet aan politiecapaciteit dan de vorige jaren¹⁰. Dit zou volgens de bestuurlijke directeur-coördinator ook gelukt zijn: er zou minder politiecapaciteit ingezet zijn voor twee weekends dan voor één weekend bij vorige edities. Een hele reeks maatregelen moesten hiervoor zorgen en ook de screening werd hierbij door de bestuurlijke directeur-coördinator aangehaald. Daarnaast verwees hij ook naar de specifieke context van het dreigingsniveau 3 als motivering om een maatregel als de screening uit te voeren. Bij de editie 2016 bestond dit dreigingsniveau evenwel ook reeds. Toch werd de screening op het vlak van terrorisme en radicalisme toen anders uitgevoerd, zoals verderop zal blijken.

2.2. EEN RECONSTRUCTIE VAN HET UITGEVOERDE SCREENINGSPROCES

15. De lijsten met identiteiten van de festivalgangers/bezoekers en de medewerkers/vrijwilligers werden door de organisatie bezorgd aan de diensten van de bestuurlijke directeur-coördinator ANTWERPEN¹¹.

⁹ Voluit: Omzendbrief SPV06 van 25 mei 2016 - Veiligheid van festivals en evenementen met een grote volkstoeloop in het kader van dreigingsniveau 3, BS 10 juni 2016.

¹⁰ Hierop werd tijdens het onderzoek van het Vast Comité P meermaals de nadruk gelegd door leden van de CSD ANTWERPEN.

¹¹ Zoals opgelegd aan de organisator via de respectieve politiereglementen (artikel 9 voor RUMST en artikel 5.9.10. voor BOOM): beide reglementen stellen 15 februari 2017 voorop als 'deadline' voor de mededeling van de lijsten.

2.2.1. Het aantal gescreende personen

16. In de initiële verantwoording door de bestuurlijke directeur-coördinator en de perswoordvoerder van de federale politie is er sprake van ongeveer 400.000 bezoekers die gescreend werden. Dat dit slechts resulteert in een negatief advies voor 37 personen toont volgens de betrokkenen aan dat de politie niet lichtzinnig te werk gegaan is. Ze concluderen daarbij dat de screening hierdoor proportioneel was en zeker niet overmatig. Deze argumentatie is evenwel niet correct. Het is niet aan het behaalde resultaat dat men kan afwegen of het proces proportioneel (niet overmatig) is maar aan de eigenlijke screening zelf (wie wordt gescreend?; aan de hand van welke criteria?). Vanaf de start van het onderzoek bleek reeds dat de bestuurlijke directeur-coördinator zich vermoedelijk onvoldoende geïnformeerd had over de juiste cijfergegevens. Uit het onderzoek blijkt dat 'slechts' 29.186 identiteiten van festivalgangers gescreend werden. Alle tickets op naam van bedrijven hebben geen (nationale) screening ondergaan¹². Als deze laatste tickets later geïndividualiseerd worden met de identiteitsgegevens van de eigenlijke bezoeker, heeft de politie deze gegevens niet meer ontvangen van de organisator. Voor de tickets die wel op een persoonsnaam aangekocht werden, kon bovendien één persoon vier tickets aankopen op zijn naam. Deze tickets dienden dan later geïndividualiseerd te worden voordat deze personen het terrein konden betreden¹³. Ook deze nieuwe namen werden niet meer overgemaakt aan de federale politie. Dit probleem werd pas opgemerkt door de federale politie toen het Vast Comité P deze onderzoeksbevindingen meldde. Voorafgaand aan het eerste overleg met de bestuurlijke directeur-coördinator op uitnodiging van de CBPL, werd door de federale politie geen verificatie gedaan van het eigenlijke screeningsproces.

17. Met betrekking tot de personen die een negatief advies van de federale politie kregen, werd er door de organisator toegestaan dat de drie andere tickets die deze personen gekocht hadden toch geïndividualiseerd werden. Deze personen werden in principe ook niet meer gescreend door de politie¹⁴.

18. De organisator draagt hier volgens de federale politie duidelijk ook een verantwoordelijkheid omdat er bij de verdere individualisering van de tickets (op basis van de elektronische 'bracelets') geen identiteiten meer doorgegeven werden voor screening. Volgens de PZ RUPEL gebeurde dit in de vorige edities wel tot kort voor de aanvang van het festival, zowel voor medewerkers als voor bezoekers.

2.2.2. De invulling van de identiteitscontrole

19. Op de verkregen identiteiten gebeurde er geen enkele verificatie van de juiste identiteit. Puur theoretisch, kon een festivalganger zich registreren onder een fictieve naam. Het enige risico dat een festivalganger loopt, is dat bij een controle aan de ingang men zou vaststellen dat de 'bracelet' op een andere identiteit staat dan die van de persoon die hem aan heeft en

¹² De politie deed in de ANG geen nazicht op de bedrijfsnamen.

¹³ Artikel 14 van de algemene voorwaarden van Tomorrowland 2017 voorziet dat dit tussen 6 februari 2017 en 24 februari 2017 dient te gebeuren. Merk op dat de respectieve politiereglementen 15 februari vooropstellen als 'deadline' voor de mededeling van de lijsten.

¹⁴ Er is het Vast Comité P evenwel één geval gekend, via de directeur operaties van de CSD ANTWERPEN, waarbij dit in laatste instantie toch nog gebeurde. Het gaat hier echter over iemand die niet geweigerd was voor radicalisme of terrorisme.

dat deze persoon dan de toegang geweigerd wordt (volgens de algemene voorwaarden)¹⁵. Uit het onderzoek is gebleken dat noch de politie noch de private veiligheid op systematische wijze de identiteit controleert ten opzichte van de geregistreerde 'elektronische bracelet'.

2.2.3. De communicatie door de federale politie

20. Uit de diverse interventies in de pers vanwege de federale politie kon opgemaakt worden dat mensen geweigerd zouden worden wegens "zware feiten" (in diverse artikels is sprake van *terrorisme, radicalisme of drugsdealen*). Iemand die een negatief advies gekregen heeft en dus noodzakelijkerwijs dient kenbaar te maken dat hij geweigerd is, wordt als dusdanig vereenzelvigd met één van deze feiten. Uit het onderzoek is gebleken dat er ook andere feiten in aanmerking genomen werden in de screening, waardoor deze communicatie zeker verkeerdelijk al dan niet stigmatiserend overkwam voor die personen die om andere redenen geweigerd werden. In sommige communicatie werd gesteld dat "het duidelijk niet gaat om zwaar banditisme of drugsdelicten. Het lijkt eerder te gaan om mensen die sporen van radicalisering vertonen"¹⁶. De metafoor van de federale politie dat de screening "een soort digitale betonblokken zijn in de strijd tegen aanslagen" is opmerkelijk¹⁷, zeker als uit het onderzoek van het Vast Comité P blijkt dat er maar voor een tweetal personen om reden van radicalisme een negatief advies gegeven werd.

2.2.4. De verhaalmogelijkheid bij een negatief advies

21. De festivalgangers met een negatief advies werden voor meer uitleg naar de CBPL verwezen. Deze communicatie werd – op advies van de federale politie – door de organisator gedaan. De CBPL kan via de procedure inzake indirect inzagerecht wel de juistheid van de registratie van personen nagaan in de politiedatabanken, maar mag aan de betrokkene geen inhoudelijke toelichting geven. Deze doorverwijzing leidde dan ook niet tot een verhaalmogelijkheid voor de geweigerde festivalgangers. Er werd bovendien vastgesteld dat de politie niet voorzien had in een aanspreekpunt waar mensen konden proberen verhaal te halen (bijvoorbeeld omdat ze konden vermoeden waarvoor ze gekend waren, maar bijvoorbeeld konden aantonen hiervoor ten onrechte geregistreerd te zijn)¹⁸. Het is evident dat het beroepsgeheim van de politieman hier een obstakel is om een open communicatie te voeren.

22. Als gevolg van de media-aandacht werd er door de federale politie *ad hoc* een e-mailadres ter beschikking gesteld voor de personen met een negatief advies. Een twintigtal personen zou daadwerkelijk contact opgenomen hebben met dit e-mailadres en voor uiteindelijk vier personen had dit als resultaat dat hun negatief advies omgevormd werd tot een positief advies¹⁹. Op inhoudelijke vragen ter zake werd niet geantwoord door de federale politie. De screening van de persoon werd herbekeken en er werd een antwoord verstuurd dat het advies gehandhaafd bleef of niet.

¹⁵ Het gaat hier om artikel 14 van die algemene voorwaarden.

¹⁶ Zie de nieuwswebsites hln.be en vtm.be op datum van 11 juli 2017.

¹⁷ Zie onder meer de website van *Het Nieuwsblad* op datum van 11 juli 2017.

¹⁸ Minstens twee dergelijke gevallen zijn bekend bij het Vast Comité P.

¹⁹ Waarvan minstens twee op basis van een attest vanwege een andere politiedienst en één na tussenkomst van het parket.

2.2.5. De screening in de nationale gegevensbanken/de ANG

23. Nog voor de aanvang van het eerste festivalweekend werd in het onderzoek van het Vast Comité P een eerste deel van de technische uitvoering van het screeningsproces onderzocht.

24. Uit het onderzoek bleek dat naast de screening van *de bezoekers* (29.186 personen)²⁰ ook *de medewerkers* (21.433 personen) gescreend werden. Er zou volgens de directeur operaties van de CSD ANTWERPEN ter plaatse wel door de organisator een vorm van identiteitscontrole²¹ gebeuren aan de 'crew office' alvorens een werknemersbadge af te leveren, doch zonder zekerheid dat deze persoon ook gescreend werd door de politie.

25. Deze identiteiten werden vervolgens telkens in één bestand bezorgd aan de diensten van DRI om de ANG²² te bevragen²³. Dit gaf een resultaat van 2.077 *gekende bezoekers* en 1.912 *gekende medewerkers*. Dit nazicht gebeurde enkel in de gerechtelijke gegevens (concreet de toepassing 'ANG-consultatie'²⁴). Het nazicht inzake stadionverboden gebeurde aan de hand van een recente lijst op centraal niveau²⁵.

26. Het Vast Comité P stelde vast dat er geen uitgeschreven procesbeschrijving van de screening bestond. Enkel een aantal criteria inzake de aard van de feiten werden schriftelijk opgelijst, evenals het criterium dat de feiten relatief recent dienden te zijn²⁶. Belangrijk hierbij was dat er gesteld werd dat iemand minstens voor twee feiten uit een lijst gekend moest zijn vanaf 2011 tot het ogenblik van de screening, om een negatief advies te krijgen²⁷. Met de lijsten van de gekende personen werd een reeks tabellen aangemaakt teneinde hierop de criteria toe te passen.

27. Er werden zes categorieën van informatie weerhouden voor de screening. De hieronder opgesomde feiten zijn niet exhaustief en betreffen zowel informatie uit processen-verbaal (PV en ook concrete informatie genoemd), uit informatierapporten (RIR en ook niet-concrete informatie of zachte informatie genoemd) als uit lopende onderzoeken (DOS). Er moet hierbij vooral gekeken worden naar de hoofdcategorieën. De initiële lijst, zoals deze toegelicht werd aan het Vast Comité P, is de volgende:

²⁰ Op een totaal van 97.783 tickets.

²¹ De betrokkene moet zijn/haar identiteitskaart (of een ander identiteitsbewijs) voorleggen alvorens hij/zij zijn/haar toegangsbadge kan ontvangen.

²² In afdeling Ibis van hoofdstuk IV van de Wet Politieambt definieert de wetgever de ANG als de centrale politiedatabank, maar in realiteit gaat het over meerdere aparte applicaties die hieronder vallen, met name 'ANG-controle', 'ANG-consultatie' (gerechtelijk), 'ANG-TEC' (verkeer), 'Bepad' (administratieve politie).

²³ Via de applicatie 'parametrische bevragingen' is een zogenaamde 'bulkbevraging' mogelijk van de 'ANG-consultatie/gerechtelijk'. Om technische redenen kan dit enkel op centraal niveau uitgevoerd worden.

²⁴ Een toepassing waarbij alle gegevens van de centrale gegevensbank ANG (zie afdeling Ibis van hoofdstuk IV Wet Politieambt) bevraagd kunnen worden. Hiermee onderscheidt deze toepassing zich bijvoorbeeld van de toepassing 'ANG-controle' waarbij enkel bepaalde entiteiten (personen, vervoermiddelen, voorwerpen) met te nemen maatregelen (seiningen) bevraagd kunnen worden uit de ANG maar waarbij deze entiteiten tegelijkertijd ook in SIS II (Schengen-informatiesysteem II) en in de Interpol-databank bevraagd worden.

²⁵ De notie 'centraal niveau' verwijst hier naar de directie van de operaties inzake bestuurlijke politie (DAO) van de algemene directie bestuurlijke politie (DGA) van de federale politie. Het is niet mogelijk om de 'ANG-administratieve politie' te bevragen met listings.

²⁶ Met name daterend uit de periode 2011-2017.

²⁷ De lijst werd reeds na de vergadering d.d. 12 juli 2017 aan het Vast Comité P bezorgd door de bestuurlijke directeur-coördinator ANTWERPEN en blijkt na afoetsing op het AIK ANTWERPEN wel degelijk de juiste criteria te bevatten die gebruikt werden om het personeel dat de screening uitvoerde te brieven.

- drugsfeiten zwaarder dan enkel bezit of gebruik:
 - o drugs/verkopen
 - o drugs/handel
 - o drugs/in- en uitvoer
 - o drugs/fabricatie
- zedenfeiten:
 - o aanranding van de eerbaarheid
 - o verkrachting
- geweldsdelicten:
 - o opzettelijke slagen en verwondingen
 - o wapens en munitie
- zware criminaliteit tegen goederen:
 - o zware diefstal
- radicalisme:
 - o veiligheid van de Staat
- feiten die te vaag omschreven zijn en dus uitgeklaard moeten worden:
 - o verdachte handelingen
 - o vereniging van misdadigers
 - o criminele organisatie

28. Uit een bevraging inzake deze criteria bleek dat ze in de praktijk ruimer toegepast werden. De politie weerhield 'doodslag' en 'poging doodslag' ook onder de opzettelijke slagen en verwondingen, en terrorisme werd evident ook weerhouden onder het criterium 'radicalisme'. Na de selectie op bovenstaande elementen werd er bij de verdere screening een selectie gemaakt naar de datum van de feiten:

- alle feiten van vóór 2000 werden niet weerhouden²⁸;
- (zware) feiten tussen 2000 en 2010 werden slechts in aanmerking genomen in combinatie met recente feiten (van na 2010).

29. Per persoon werd vervolgens nagegaan voor hoeveel feiten (concrete en niet-concrete) hij/zij gekend is en met RIR's ouder dan vijf jaar werd geen rekening gehouden.

30. Personen die slechts voor één feit (van de weerhouden feiten) gekend waren, werden niet weerhouden.

31. Men benaderde deze screening dus in de vorm van een trechter waarbij men steeds verder selecteerde. Dit proces verliep identiek voor de bezoekers en de medewerkers, met dit verschil dat deze laatsten ook bij de dienst 'terrorisme' van de centrale directie van de

²⁸ De Wet Politieambt regelt de archivering en de uitwissing van gegevens in de ANG in haar artikelen 44/9 respectievelijk 44/10. In grote lijnen kan gesteld worden dat volgens die regelgeving feiten die overtredingen, wanbedrijven en misdaden uitmaken, respectievelijk na één, tien en 30 jaar gearchiveerd worden. Indien de betrokken informatie uit een informatierapport (RIR) komt, gebeurt een en ander al na vijf jaar. Na archivering gedurende 30 jaar worden de archiefgegevens definitief uitgewist. Aan te stippen valt dat in bepaalde gevallen de termijn, voorafgaand aan de archivering, verlengd kan worden. De gearchiveerde gegevens kunnen enkel geconsulteerd worden mits voldaan is aan bepaalde voorwaarden. De huidige technische structuur van de ANG laat nog geen archivering toe, waardoor gegevens die gearchiveerd zouden moeten worden aanwezig blijven in de ANG.

bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit (algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie) (DGJ/DJSOC) bevestigd werden.

32. Bij het analyseren van de eigenlijke technische uitvoering werd er ook vastgesteld dat er tussen de bevestiging van de ANG en de uiteindelijke tabellen gegevens verloren gingen²⁹. Daarnaast stelde het Vast Comité P vast dat de politie in de listings, komende van de organisator, ook beschikte over e-mailadressen, telefoonnummers en adressen. Deze werden niet benut voor de screening. Ook de bedrijven die tickets kochten, werden niet nagekeken. Nochtans kunnen in de ANG ook bedrijven of telefoonnummers en e-mailadressen voorkomen, gelinkt aan bepaalde feiten, zoals een terrorisme- of drugsonderzoek en aldus het voorwerp uitmaken van verder onderzoek.

33. Bij de gebruikte criteria gaf men aan dat iemand die gekend is voor één feit niet weerhouden werd. Er moest steeds een combinatie voorliggen van twee feiten in de lijst met weerhouden criteria. Concreet zou dus iemand - volgens de geselecteerde criteria - voor één feit (bijvoorbeeld van terrorisme) niet weerhouden worden bij de eerste selectie en dus niet als gevaarlijk beschouwd worden. Het Vast Comité P heeft niet kunnen vaststellen dat dit zou gebeurd zijn.

34. Ook niet alle onderdelen van de ANG werden bevestigd. Het luik administratieve politie (met onder meer de subversieve groeperingen) werd niet opgenomen in de screening omdat het technisch niet mogelijk was (en is) deze met 'bulkgegevens' te bevestigen.

35. Naar tracabiliteit van de uitgevoerde bevestigingen en de verkregen resultaten stellen zich veiligheidsvragen in de ANG-omgeving³⁰ en dit specifiek inzake 'logging' en ter beschikking stellen van mogelijks afgeschermd gegevens. De federale politie (DRI) is zich hier evenwel van bewust en zegt aan een oplossing te werken³¹.

36. De bezoekers werden niet specifiek bevestigd bij de hogervermelde dienst 'terrorisme', de medewerkers wel, zonder dat voor dit onderscheid een verduidelijking kon worden gegeven. Alle bezoekers en medewerkers werden daarnaast ook afgetoetst aan de lijst met geldende stadionverboden³².

37. Nadat personen uit de geautomatiseerde toepassing van criteria in aanmerking kwamen, werd hun dossier in detail bekeken in de ANG maar werd er geen nazicht gedaan van enig (stavings)document (proces-verbaal, informatierapport)³³.

²⁹ Concreet verdwenen 31 personen uit het resultaat van de bezoekers. Van 32 informatierapporten verdween de referentie. Deze gegevens konden dus niet in aanmerking genomen worden.

³⁰ Het Vast Comité P heeft het hier niet over de 'ANG-consultatie' maar over de gebruikte 'tool' met de naam 'parametrische bevestiging'. Deze 'tool' laat toe om de ANG rechtstreeks (technisch per veld) te bevestigen door het opstellen van een 'query' waarbij aan de hand van bepaalde parameters een dataset afgeleverd wordt.

³¹ Uit het onderzoek blijkt ook dat volgens het AIK ANTWERPEN deze oplossing wel arbeidsintensiever riskeert te zijn dan de huidige oplossing.

³² De lijst die gecontroleerd werd, werd rechtstreeks opgevraagd bij DAO, omdat men volgens het AIK ANTWERPEN uit ervaring weet dat de ANG op het vlak van de stadionverboden niet volledig juist zou zijn.

³³ Het nazicht in de ANG gebeurt dan hoofdzakelijk in de gestructureerde data zoals het registratiemotief (heterdaad, bekentenis, ...).

38. De toepassing van het hiervoor geschetste proces resulteerde in het feit dat van de 29.186 gescreende personen er een lijst overbleef met 37 namen die een negatief advies zouden krijgen. Na de verhaalprocedure via mail bleven er nog 33 namen over.

39. Toen met de verantwoordelijke van het AIK ANTWERPEN de detaillijst bekeken werd van de bezoekers die een negatief advies kregen, heeft deze spontaan gemeld dat er mogelijks fouten gemaakt waren en dat er blijkbaar mensen een negatief advies gekregen hadden die niet binnen de criteria vielen die door de federale politie zelf vooropgesteld waren. Op vraag van het Vast Comité P werden - bij wijze van nazicht - de criteria zoals die bij de eerste screening toegepast werden, nogmaals toegepast op de overblijvende lijst van 33 bezoekers met een negatief advies. Hieruit bleek dat er op basis van de gehanteerde criteria maar in 5 gevallen een terecht negatief advies gegeven werd.

40. Om alle verwarring uit te sluiten, wenst het Vast Comité P er expliciet op te wijzen dat het hier geen verzoek om herevaluatie betrof, maar enkel het correct toepassen van het systeem van criteria zoals de federale politie dit zelf de eerste maal had gedaan (of had moeten doen), maar waarbij blijkbaar fouten gemaakt werden. Ook bij het twintigtal vragen tot herziening die via het inderhaast in plaats gestelde e-mailadres uitgevoerd werden³⁴, heeft men de eigen criteria verkeerd toegepast, en dit niettegenstaande het feit dat dit uitgevoerd werd door andere personen dan diegenen die initieel de screening deden. Noch bij deze screening noch bij de eerste kon enige vorm van kwaliteitscontrole worden gedetecteerd.

41. Na een specifieke vraagstelling hierover gaf de verantwoordelijke voor de screening aan dat er wel een kwaliteitscontrole uitgevoerd werd op de screening van *medewerkers* en dat daarbij de criteria correct toegepast werden.

42. Uit het onderzoek naar de gebruikte tabellen en criteria bleek ook duidelijk dat er fouten gemaakt werden tegen het eigen systeem van criteria dat opgezet was door de federale politie bij de screening van de bezoekers.

43. De oorzaken hiervan zijn volgens het Vast Comité P het niet duidelijk uitschrijven van het screeningsproces en het gebrek aan kwaliteitscontrole zowel van het gehele proces op zich als in de eindfase, vóór het verlenen van het negatief advies.

44. De vaststelling dat er fouten gemaakt werden in de screening en dat 28 personen ten onrechte een negatief advies gekregen hebben, werd, op vraag van het Vast Comité P, ter kennis gebracht van de bestuurlijke directeur-coördinator van ANTWERPEN vóór aanvang van het eerste weekend van Tomorrowland 2017. De bestuurlijke directeur-coördinator heeft er echter voor geopteerd om de genomen beslissingen te handhaven omdat dit volgens hem een herevaluatie betrof. De bestuurlijke directeur-coördinator erkende vervolgens dat het ging om een foutieve toepassing van de criteria³⁵. De informatie betreffende de 28 foutieve negatieve adviezen werd dus niet gedeeld met de organisator noch met de advocaten die voor de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken werkzaam waren in het op dat moment lopende kort geding. Voor zover vastgesteld kon

³⁴ Hier gaat het wél om een herevaluatie, door de federale politie zelf.

³⁵ Dit werd gesteld in een onderhoud d.d. 30 augustus 2017.

worden in het gevoerde onderzoek, werd een en ander nog steeds niet rechtgezet bij de organisator³⁶.

45. Na de screening werd door de diensten van de bestuurlijke directeur-coördinator ANTWERPEN (CSD ANTWERPEN) rechtstreeks gecommuniceerd met de organisator. Hierbij werd enkel een namenlijst doorgegeven van personen die een negatief advies kregen, zonder verdere toelichting of motivering. Een tweede lijst met namen werd ook overgemaakt met de vraag om deze personen te 'flaggen'³⁷ in het systeem van de organisator. De bedoeling was deze personen, wanneer ze zich aanboden aan de ingang, door de private beveiliging te laten doorverwijzen naar de politie voor een grondige controle³⁸. De politiereglementen spreken hierbij over "*in geval van te nemen maatregelen van bestuurlijke en/of gerechtelijke maatregelen*" om dit systeem te kunnen toepassen. De tweede lijst bleek echter te slaan op personen die een twijfelgeval uitmaakten bij de screening (meestal na het bekijken van het dossier in de ANG).

46. Het Vast Comité P stelde vast dat een reeks personen geseind stonden met zogenaamde 'te nemen maatregelen' op nationaal vlak. Uit het onderzoek van het Vast Comité P bleek dat deze bij het screeningsproces niet in aanmerking werden genomen. Nochtans bestond op basis van de politiereglementen de mogelijkheid om deze te 'flaggen'. Het ging hierbij over 48 personen met openstaande seiningen (52 maatregelen in totaal). Deze gaan hoofdzakelijk over:

- verhoren (6);
- opsporen verblijfplaats (16);
- commentaar raadplegen (in combinatie met voorlopige hechtenis, probatiemaatregelen (16), verdachte handelingen (2), ...);
- kennisgeving rechterlijke beslissing (bevel tot gevangenneming/ontzetting recht tot sturen (12)).

47. Opvallend is dat er in de listing van de organisator een adres en een gsm-nummer meegegeven werd. Hiermee zou men toch aan de slag kunnen om de te nemen maatregelen te laten uitvoeren in de periode tussen de screening en het festival, dit eventueel via de lokale politiezone.

48. De maatregel 'commentaar raadplegen' slaat soms op de voorwaarden die aan een persoon opgelegd worden in het kader van enige vorm van vrijheid onder voorwaarden. Mogelijks bevatten deze voorwaarden die incompatibel zijn met de deelname aan het festival. Toch werden ze niet bekeken en werd niemand op basis ervan geweigerd.

³⁶ Dit kwam naar voren in een onderhoud met de betrokken directeur operaties (CSD ANTWERPEN) d.d. 8 september 2017: na dat onderhoud geeft ze aan dat deze informatie inderdaad gecommuniceerd had dienen te worden door de diensten van de bestuurlijke directeur-coördinator.

³⁷ Dit systeem houdt in dat deze personen in het bestand van de organisator een vermelding krijgen ('flag') zodat men bij het zich aanbieden van deze personen aan de ingang, alwaar hun elektronische armband gescand wordt, een verwittiging kan geven aan de private veiligheid opdat deze laatste de betrokken persoon kan ophouden en overdragen aan de politie voor een grondige controle.

³⁸ Een dergelijk systeem is voorzien in de respectieve politiereglementen.

2.2.6. De screening in de internationale gegevensbanken

49. Uit het onderzoek bleek de internationale toetsing gebeurd te zijn bij Europol en Interpol³⁹ via de diensten van CGI⁴⁰. De screening gebeurde hier niet enkel op de 29.186 namen maar op de volledige listing, dus inclusief bedrijven, gsm-nummers, e-mailadressen en adressen. Dit is verschillend ten opzichte van het nazicht in de nationale databanken. Dit nazicht leverde evenwel geen informatie op die resulteerde in een negatief advies.

50. Bij de vraag tot nazicht in de Interpoldatabanken werd terecht aangegeven dat de informatie die voorkwam op de listings niet geregistreerd mag worden in de databanken van Interpol. Voor de overmaking van de listings aan Europol ontbrak deze waarschuwing.

51. Bij Interpol werden de personen gecheckt in de zogenaamde 'nominal database' waarin enerzijds de internationaal gezochte personen zitten en anderzijds de personen (met als status 'verdachte') geregistreerd zijn die het voorwerp uitgemaakt hebben van internationale politionele berichtenuitwisseling, en dit voor alle mogelijke fenomenen.

52. Bij Europol gebeurde het nazicht enkel aan de hand van gegevens beschikbaar rond drie zeer specifieke fenomenen, met name valsheden, terrorisme en drugshandel⁴¹. Uit de analyse van de nationale criteria werd vastgesteld dat daarbij meer fenomenen in aanmerking genomen werden, maar dat er voor het fenomeen 'valsheden'⁴² wel bij Europol gekeken werd, maar niet bij de nationale screening in de ANG.

53. Er werd geen informatie uitgewisseld met de politiediensten die verantwoordelijk waren in Brazilië of de Verenigde Staten voor de (eerdere) edities van Tomorrowland aldaar. Een dergelijke informatie-uitwisseling lijkt het Vast Comité P nochtans nuttig aangezien ongeveer de helft van de bezoekers van Tomorrowland niet beschikt over de Belgische nationaliteit en er toch veel personen aan meerdere festivals, waar ook ter wereld georganiseerd onder de koepel van Tomorrowland, deelnemen.

2.2.7. Het bepalen van de screeningscriteria

54. Vermits de federale politie - in 2017 voor de eerste maal verantwoordelijk voor de ordedienst inzake Tomorrowland - bij vorige edities reeds steun leverde aan de PZ RUPEL, was ze op de hoogte van de in het verleden bestaande screening van medewerkers en bezoekers. Men wilde dit systeem evenwel niet zomaar overnemen en volledig herbekijken, omdat men zich hier vragen bij stelde (vooral wat betreft het werken met een eventuele 'zwarte lijst'⁴³).

55. Het Vast Comité P stelt vast dat voor sommige evenementen de criteria openlijk neergeschreven staan in een politiereglement of burgemeestersbesluit⁴⁴.

³⁹ Zie bijlage 1 bij het voorliggende rapport voor een vergelijkingstabel (nationaal, Europol, Interpol) inzake de screeningsparameters, gehanteerd in de context van Tomorrowland 2017.

⁴⁰ Het gaat hier over de dienst van de federale politie verantwoordelijk voor de internationale informatie-uitwisseling.

⁴¹ Het betreft de gegevens beschikbaar in een AWF ('analytical working file').

⁴² Het gaat hier over de AWF 'counterfeiting', wat mogelijk van belang is voor de personen gekend voor het vervalsen van tickets.

⁴³ Het betreft een lijst van 1.827 personen, opgesteld door de PZ RUPEL.

⁴⁴ Dat is bijvoorbeeld het geval bij de editie 2017 van 'Reggae Geel' in de gemeente GEEL.

56. In het verleden werd voor Tomorrowland een lijst gemaakt van personen die doorheen de verschillende edities van het terrein verwijderd werden door de politie: deze personen werden dan opnieuw geweigerd bij nieuwe edities. Er werd beslist om, in 2017, met deze informatie geen rekening te houden. Een criterium dat wel weerhouden werd, is een stadionverbod en dit op basis van het politiereglement dat dit expliciet verbiedt gelet op de gekende problemen met hardkernsupporters en al dan niet georganiseerde vechtpartijen tussen deze supporters tijdens vorige edities van Tomorrowland.

57. Voorafgaand aan Tomorrowland 2017 werd er door CSD ANTWERPEN overlegd met andere CSD's⁴⁵ om te kijken hoe men daar gewoonlijk omging met screenings naar aanleiding van festivals. Hieruit ontstond volgens de betrokken directeur operaties (CSD ANTWERPEN) het idee om over de screening een juridisch advies te vragen⁴⁶. Volgens de betrokken directeur operaties was er een voldoende wettelijke basis om over te gaan tot screenings op voorwaarde dat de administratieve overheid haar goedkeuring gaf aan een systematische identiteitscontrole en dit vervolgens ook zou opgenomen worden in een politieverordening.

58. Het systeem van screening met de vertaling in criteria werd volgens de operationeel verantwoordelijke van CSD ANTWERPEN overgenomen uit de praktijk van de bestuurlijke directeur-coördinator VLAAMS-BRABANT inzake de evenementen te WERCHTER. Hier werden de stadionverboden aan toegevoegd gelet op de gekende problemen met hooligans in het verleden. Bovendien werd ook rekening gehouden met de prioriteiten van het parket. Op vraag van het Vast Comité P verduidelijkte men deze prioriteiten: terrorisme, drugs (en in het bijzonder dealen), ticketvervalsing en wapens. Het Vast Comité P stelt evenwel vast dat bepaalde van deze prioriteiten niet overeenkomen met de gebruikte criteria (zo werd vervalsing niet opgenomen bij de screening in de ANG). Daarnaast werd rekening gehouden met bepaalde zware criminele feiten die in het verleden problemen gegeven zouden hebben op het festival (bijvoorbeeld op het vlak van zeden) en met bepaalde zaken die in de algemene voorwaarden staan van de organisator als zijnde niet getolereerd tijdens het festival. Het gaat hier onder meer over het verstoren van de openbare orde en drugsbezit. Ook deze laatste elementen lijken als dusdanig niet exact in de criteria terug te vinden.

2.2.8. De risicoanalyse door de federale politie

59. Terugkoppelend naar het standpunt van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken in de Kamer van volksvertegenwoordigers⁴⁷, moet er voor een screening uitgegaan worden van de lokale risicoanalyse. Op basis van deze analyse worden vervolgens concrete maatregelen genomen. Dit wil eigenlijk zeggen dat een veiligheidsscreening zou kunnen als maatregel indien daartoe elementen voorhanden zijn in de lokale risicoanalyse. De minister stelde verder ook dat men niet geweigerd werd omdat men gekend is in de ANG maar dat er gescreend werd op drie fenomenen: terrorisme, drugsdealen en amok maken. Hij stelde ook dat de communicatie hierover beter kan. Verder stelde de minister dat er een aantal terechte en pertinente vragen gesteld werden over de screening. Hij steunt de benadering als een gezonde veiligheidsreflex maar stelde duidelijk dat het een lokaal initiatief is.

⁴⁵ Meer concreet de CSD's van VLAAMS-BRABANT en LIMBURG.

⁴⁶ Dit advies werd afgeleverd door de juridische dienst van de federale politie op 8 februari 2017.

⁴⁷ In de zitting van de Kamer van 13 juli 2017 werd de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken gehoord in de context van het actualiteitendebat dat inging op de screening inzake Tomorrowland 2017.

Verwijzend naar het standpunt van de minister lijkt het voor het Vast Comité P inderdaad essentieel om kort stil te staan bij deze risicoanalyse.

Tijdens zijn onderzoek diende door het Vast Comité P vastgesteld te worden dat de uitgevoerde risicoanalyse slechts als een "*bijkomende taak*" aanzien werd. Zo was het operatieorder reeds klaar vóór de risicoanalyse gefinaliseerd was. Uit het onderzoek bleek bovendien dat de directeur operaties, die de maatregelen in plaats stelde, niet de persoon was die ook de risicoanalyse opstelde⁴⁸; hierdoor was er een onvoldoende link tussen de maatregelen en de risicoanalyse die opgesteld werd door de bestuurlijke directeur-coördinator van ANTWERPEN zelf. De timing van de opmaak van de risicoanalyse roept vragen op, temeer daar de diverse maatregelen reeds volledig uitgewerkt waren en in plaats gesteld werden enkele dagen voor het eerste festivalweekend⁴⁹.

60. In de eigenlijke risicoanalyse werden de prioriteiten van de gerechtelijke overheden teruggevonden bij de geïdentificeerde risico's, dit naast een reeks andere risico's. Diverse andere elementen van criminele aard die aangehaald werden, vonden evenwel hun weg niet terug naar de criteria (zo werd gauwdiefstallen als een duidelijk risico aangegeven, maar werd hier niet op gescreend).

61. Er werd evenmin een afzonderlijke risicoanalyse uitgevoerd naar *de groepen van bezoekers en medewerkers* toe. Alleen al op basis van de plaats waartoe de medewerkers toegang hebben, lijkt een andere risicoanalyse noodzakelijk, en binnen deze groep kan misschien zelfs - in functie van hun specifieke taak - de analyse verder verfijnd worden. De risicoanalyse sprak tevens over de screening van leveranciers maar dit werd blijkbaar nooit uitgewerkt omdat het moeilijk was om de betrokken gegevens te bekomen.

62. De screening werd wel degelijk ingeschreven als maatregel om een reeks risico's af te dekken. Algemeen kan vastgesteld worden dat er nergens gepraat werd over proportionaliteit als afwegingselement⁵⁰. Het Vast Comité P stelt ook vast dat bij de uitvoering van de screening de risico's niet correct vertaald worden in de uitvoering ervan (meer bepaald waar de screeningscriteria bepaald werden). Het Vast Comité P wenst evenwel duidelijk aan te stippen dat de criteria niet ruimer maar beperkter waren dan de aangegeven risico's. Als elk weerhouden risico uit de risicoanalyse vertaald geweest zou zijn naar criteria, dan waren er - vermoedelijk - nog meer mensen geweigerd geweest. De belangrijkste vaststelling is dat er duidelijk onvoldoende samenhang is tussen de fenomenen in de risicoanalyse en de eigenlijke screening. Gevraagd naar de reden hiervoor, werd opnieuw verwezen naar het feit dat de risicoanalyse apart opgesteld werd, zonder link met de eigenlijke screening; overwegingen over het ter zake dienende of niet overmatige karakter van een en ander bleken hierbij geen rol gespeeld te hebben.

⁴⁸ Dit kwam naar voor uit een onderhoud met de betrokken directeur operaties d.d. 8 september 2017.

⁴⁹ Dit werd door de bestuurlijke directeur-coördinator gesteld in een onderhoud d.d. 12 juli 2017 met het Vast Comité P na afloop van de vergadering in de lokalen van de CBPL.

⁵⁰ Volgens het handboek 'Gold commander' voor de operationeel eindverantwoordelijken bij ordediensten moet men de maatregelen die men kan nemen om een risico af te dekken, vervolgens aftoetsen aan wat men noemt 'het morele kompas'. Dit wordt gebruikt om de overheid te adviseren over de gepastheid van een politiemaatregel of om zelf een concrete politiemaatregel te onderzoeken of te evalueren. Concreet geeft dit model een begrenzing aan naar doel met het legitimiteits- en opportuniteitsbeginsel en naar middel met het effectiviteits- en evenredigheidsbeginsel.

2.3. DE SCREENINGSPRAKTIJK BIJ VORIGE EDITIES VAN TOMORROWLAND

63. Uit het gevoerde onderzoek bleek dat er in het verleden reeds gescreend werd door de lokale politie van de PZ RUPEL en dit sinds een zestal jaar. Dit proces werd geleidelijk aan geautomatiseerd.

64. Bij de medewerkers screende men in eerste instantie enkel de stewards, vrijwilligers die ingezet worden in een soort veiligheidsfunctie. Tot twee jaar geleden werd dit gedaan ten opzichte van de stadionverboden en ten opzichte van de feiten moord/moordpoging, verkrachting en drugsdealen. Sinds 2016 gebeurde er ook een nazicht op het vlak van de problematiek van 'Foreign Terrorist Fighters' (FTF). Daarna volgde een nazicht van het technisch dossier in de ANG en soms ook van de eigenlijke documenten die aan de basis lagen van de vatting in de ANG. De organisatie werd verwittigd *“dat de betrokken persoon beter geweed kon worden”*⁵¹ en deze laatste kon zich tot de zone richten voor meer uitleg. Hierbij werd gewaakt over het beroepsgeheim, maar sprak men met betrokkene wel over zaken die deze kon/moest weten (bijvoorbeeld: een stadionverbod; drugsdealen met betrapting op heterdaad). Indien de persoon daarna nog steeds niet tevreden was, werd deze verder doorgestuurd naar de CBPL, waar hij/zij gebruik kon maken van zijn/haar indirect inzage-recht jegens zijn/haar gegevens in de ANG.

65. Bij de verificatie werd geen rekening gehouden met de informatie uit informatierapporten (RIR's of zachte informatie) en werden evenmin uitstaande maatregelen uitgevoerd jegens de betrokken persoon, wat dus met zich meebracht dat geseinde personen toegelaten werden.

66. De kwaliteitscontrole werd volgens de PZ RUPEL gegarandeerd *“doordat slechts vier personen deze screening uitvoerden.”*

67. Voor de festivalgangers (bezoekers) werd de screening toegepast sinds vijf à zes jaar. De zone ontving wel de namen van de personen naargelang de tickets geïndividualiseerd werden. Deze werden nagekeken ten opzichte van de stadionverboden en ten opzichte van een lijst van personen die bij vorige edities door de politie (maximum de laatste vijf jaar) van het festivalterrein verwijderd werden voor diverse inbreuken. Op basis daarvan werd dan een negatief advies gegeven. De enige andere 'check' was er één op gekend zijn voor drugsdealen de laatste vijf jaar. De betrokken personen werden vervolgens 'geflagd' om, bij aankomst aan de ingang van het festivalterrein, een grondige fouillering door de politie te ondergaan. Samen met de 'geflagde' persoon werden ook de personen met wie deze persoon zich aanbood, grondig gecontroleerd op drugs. Indien de controle negatief was, kregen ze toegang tot het terrein. In 2016 werd er ook nagekeken ten opzichte van FTF-informatie.

68. De basis om de screening uit te voeren betrof enerzijds een burgemeesterbesluit om mensen met een stadionverbod te weigeren⁵² en anderzijds het doen toepassen van de elementen uit de algemene voorwaarden van Tomorrowland (op het vlak van verwijdering van het terrein). *Prima facie* deed de politie dan *de facto* een screening ten voordele van de

⁵¹ Blijkbaar werd de formulering gebruikt dat de politie het niet opportuun vond dat deze persoon tewerkgesteld zou worden.

⁵² Dit besluit zou volgens de korpschef elk jaar opnieuw genomen zijn met steeds dezelfde tekst.

organisator nu als het ware gewaakt werd over de toepassing van (een aantal van) diens algemene voorwaarden. Uit het onderzoek van het Vast Comité P bleek evenwel dat diverse bepalingen in de algemene voorwaarden van de organisator terechtkwamen op vraag van de politie.

69. In het verleden gaf men dus in veel minder gevallen een negatief advies dan in 2017, toen men criteria hanteerde die duidelijk strenger waren. Het werken met een uitsluitingslijst op basis van voorgaande feiten op een editie van Tomorrowland doet denken aan het werken met een 'zwarte lijst', wat direct een reeks vragen oproept naar de 'checks and balances'. Iemand met één drugsfeit op Tomorrowland wordt geweigerd gedurende vijf jaar, maar iemand met twintig drugsfeiten elders gepleegd, eventueel op een festival, in dezelfde periode zou wel binnen mogen.

2.4. DE SCREENINGSPRAKTIJK BIJ ANDERE FESTIVALS: EEN BEKNOPTTE 'BENCHMARKING'

70. Om een eerste vergelijking te kunnen maken op het vlak van de screeningspraktijk, werd steekproefmatig en bij wijze van 'benchmarking' een 'quick scan' doorgevoerd van de volgende recente zomerfestivals: 1) het 'Dour Festival' (12 tot 16 juli 2017): de bestuurlijke directeur-coördinator HENEGOUWEN en de korpschef van de PZ HAUT-PAYS (een geïntegreerd commando) werden aangeschreven; 2) het 'Ostend Beach Dance Festival' (8 en 9 juli 2017): de korpschef van de PZ OOSTENDE werd aangeschreven; 3) Pukkelpop (16 tot 19 augustus 2017): de korpschef van de PZ LIMBURG REGIO HOOFDSTAD werd aangeschreven; 4) Rock Werchter (29 juni tot 2 juli 2017): de bestuurlijke directeur-coördinator LEUVEN werd aangeschreven; 5) 'Les Francfolies de Spa' (20 tot 23 juli 2017): de korpschef van de PZ FAGNES werd aangeschreven.

71. Wat de bevraagde festivals betreft, is het duidelijk dat iedereen een lokale risicoanalyse uitvoerde. Bij geen enkel ander festival deed men een screening van bezoekers, omdat men niet over de betrokken identiteiten beschikte.

72. Bij elk festival (behalve in Oostende) gebeurde er een vorm van screening van de diverse medewerkers. Toch stelde het Vast Comité P een opmerkelijk verschil vast in de wijze waarop deze screenings procesmatig verliepen en de criteria die daarbij gebruikt werden. Steeds werd op terrorisme (radicalisme) gescreend maar vaak (maar niet overal) stelde men ook te screenen op 'zwarte criminaliteit'⁵³ of specifiek op drugs (op sommige plaatsen weigerde men alle medewerkers die voor gelijk welk feit van drugs gekend zijn in de ANG dus ook voor drugsbezit, wat bij Tomorrowland 2017 niet het geval was). Bij 'Les Francfolies de Spa' bijvoorbeeld screende men ook de leden van de private veiligheid en ging men zelfs na of die personen over de juiste toelatingen inzake private veiligheid beschikten.

73. De screening voor Rock Werchter leunde het sterkste aan bij deze in ANTWERPEN (wat niet verwonderlijk is daar uit het onderzoek gebleken is dat men daar ook te rade gegaan is vanuit de CSD ANTWERPEN). Sommige festivals gingen over tot het screenen van alle personen die werkzaam zijn op het grondgebied waar het festival plaatsheeft (zo screent het 'Dour Festival' 7.000 personen op radicalisme).

⁵³ Een vlag die - zo meent het Vast Comité P begrepen te hebben - niet steeds dezelfde lading dekt. Veelal omvat deze notie fenomenen/misdrijven als geweld en moord.

74. Sommigen beperkten de screening inzake terrorisme tot nazicht ANG en anderen bevroegen de dienst 'terrorisme' van DGJ/DJSOC specifiek voor terrorisme en radicalisme.

75. Slechts bij één festival gaf men aan dat men voor de medewerkers het negatieve advies laat afhangen van de specifieke functie die de persoon heeft als medewerker (zo wordt gesteld dat het feit dat men gekend is voor zedenfeiten een probleem is om op de camping te werken, maar niet om 's nachts het podium op te bouwen). Slechts bij één festival gaf men aan specifieke aandacht te hebben voor mensen met openstaande seiningen, die dan in overleg met het parket verder bekeken werden.

76. In de meeste gevallen werd het resultaat van de screening gecommuniceerd via de administratieve overheid. Bij één festival legde men dit resultaat ook voor aan de gerechtelijke overheid alvorens iemand te weigeren.

77. In tegenstelling tot de situatie in ANTWERPEN rond Tomorrowland 2017, sprak men bij sommige andere festivals toch van een risicoanalyse rond specifieke aanwezige groepen (waarbij bijvoorbeeld het verschil medewerkers *versus* bezoekers in aanmerking werd genomen).

78. Vaak werd niet aangegeven dat men werkte op basis van een specifieke bepaling en als men dit wel deed, viel men terug op dezelfde redenering als de bestuurlijke directeur-coördinator van ANTWERPEN (met verwijzing dus naar artikel 34, § 3 Wet Politieambt over de systematische identiteitscontrole en naar de omzendbrief SPV06 die evenwel niet zou verplichten tot screening van medewerkers). Er werd wel meestal verwezen naar de administratieve overheid (in termen van: *in overleg met...*; *na goedkeuring van...*) als overheid die meegaat inzake/van belang is voor het legitimeren van de screenings.

79. Er kan op basis van deze summiere steekproef besloten worden dat er heel wat verschillen zijn in de wijze waarop de screenings uitgevoerd worden over de festivals heen, en dit los van een eventueel afwijkende lokale risicoanalyse (zo verschilt de 'check' ten opzichte van de wetgeving inzake de private veiligheid). De wijze waarop men dit wettelijk kadert verschilt heel erg, evenals de wijze van communicatie naar de organisator toe (rechtstreeks dan wel via de administratieve overheid, al dan niet in samenspraak met het parket). Soms heeft men oog voor de personen met openstaande seiningen en soms niet. De wijze van nazicht verschilt tevens van festival tot festival. Sommige festivals doen een gelijke screening van alle medewerkers waarbij nadien geen aandacht gegeven wordt aan de specifieke functie, andere festivals doen dit wel, wat volgens het Vast Comité P meer in overeenstemming lijkt met de noties "*ter zake dienend en niet overmatig*" uit artikel 44/1, § 1 Wet Politieambt en met de eisen van de Wet Verwerking Persoonsgegevens.

80. Opmerkelijk is dat er in geen enkel geval sprake is van een effectieve controle van de identiteit. De lijsten worden aangeleverd door de organisator waarop vervolgens een screening uitgevoerd wordt in de politiedatabank ANG. Ook *a posteriori* is er niet steeds een identiteitscontrole om na te gaan of de medewerkers ook daadwerkelijk diegenen zijn die voorafgaand gescreend werden.

81. Geen enkele operationele verantwoordelijke gaf aan te rade te gaan bij andere zones/bestuurlijke directeurs-coördinatoren om te weten wie eventueel op andere festivals

reeds geweigerd werd. Er bestaat geen enkele nationale coördinatie ter zake, waardoor het perfect mogelijk is om een andere evaluatie te krijgen over de gevaarlijkheids- en risicograad van een persoon als deze tewerkgesteld zou worden op een ander festival. Er is dus geen enkele garantie op coherentie tussen de gegeven adviezen, en dit voor de elementen die gelijklopend zijn voor alle evenementen⁵⁴. Deze bevinding uit de hier summier doorgevoerde vergelijking houdt op zich al een pleidooi in voor een uniforme aanpak.

2.5. DE REACTIE VAN DE FEDERALE POLITIE⁵⁵

82. De federale politie, althans de bestuurlijke directeur-coördinator van ANTWERPEN, is er zich van bewust dat er een reeks te trekken lessen zijn uit de toepassing van de screening inzake Tomorrowland 2017.

83. De directeur-coördinator ziet concreet volgende verbeterpunten: 1) de juridische basis voor de screening (art. 34, § 3 Wet Politieambt) blijft volgens hem verdedigbaar, maar hij hoopt dat dit onderzoek ertoe zal leiden dat er een duidelijke regelgeving uitgewerkt wordt - de juridische dienst van de federale politie sluit zich aan bij deze visie: 2) er moeten met de organisatie betere afspraken gemaakt worden teneinde alle identiteiten te hebben van de bezoekers na individualisering van de armbanden; 3) er moet een systematische identiteitscontrole gebeuren aan de ingang ten opzichte van de identiteit die gelinkt is aan de armband door de organisator, hetgeen dit jaar (2017) niet gebeurde; 4) de inhoud van de mail waarmee mensen op de hoogte gebracht worden van de weigering van hun toegang dient aangepast te worden; 5) de communicatie van het negatief advies zou beter via de burgemeester verlopen dan rechtstreeks aan de organisator; 6) intern dient de screeningsprocedure herzien te worden met een kwaliteitscontrole en de aanduiding van één persoon die van begin tot einde voor het hele proces verantwoordelijk is - hierbij dient voorzien te worden in een duidelijke procesbeschrijving.

⁵⁴ Het Vast Comité P bedoelt hiermee dat het thans mogelijk is dat iemand mag werken op festival A maar tegelijkertijd niet op festival B op basis van specifieke elementen in de lokale risicoanalyses die verschillend kunnen zijn tussen de twee festivals.

⁵⁵ Het Vast Comité P streeft naar een maximale tegensprekelijkheid van de gedane vaststellingen van zijn uitgevoerde (toezichts)onderzoeken. Deze waarborg van tegensprekelijkheid, die vervat is in de interne procesbeschrijving van toezichtsonderzoeken van het Vast Comité P, kan verschillende vormen aannemen. In dit onderzoek werd – gelet de strikte timing van het onderzoek en noodzaak van onmiddellijke feedback aan de bestuurlijke directeur-coördinator van ANTWERPEN - deze tegensprekelijkheid gegarandeerd door de onderzoeksresultaten met betrekking tot (a) de juridische basis en (b) het screeningsproces voor Tomorrowland 2017 – zo snel mogelijk en terloops het onderzoek - te bespreken met de bestuurlijke directeur-coördinator van ANTWERPEN om een en ander te kunnen (laten) remediëren. Tevens en gelet op de specificiteit, werden de onderzoeksresultaten met betrekking tot de juridische basis, eveneens afgetoetst met de verantwoordelijke van de juridische dienst van de federale politie. De vaststellingen die gedaan werden met betrekking tot de vorige edities van Tomorrowland onder de operationele leiding van de korpschef van de PZ RUPEL, werden met de korpschef eveneens terloops het onderzoek besproken. Omdat de politieverantwoordelijken van de festivals die in de benchmark werden bevraagd, niet deel uitmaakten van het toezichtsonderzoek *sensu stricto*, ontvingen zij voorafgaand aan de bespreking in de parlementaire begeleidingscommissie geen individuele feedback maar zullen zij *ad hoc* in kennis worden gesteld van de algemene onderzoeksresultaten van dit verslag.

84. Op 20 september 2017 zou er intern de federale politie reeds een debriefing plaatsgevonden hebben met de andere bestuurlijke directeurs-coördinatoren over de te trekken lessen.

3. JURIDISCHE BESCHOUWINGEN OMTRENT DE GEHANTEERDE SCREENINGSPRAKTIJK

85. De vraag of een preventieve screening consistent gestoeld kan worden op een rechtsgrond/wettelijke basis is bepaald relevant, enerzijds vanuit de legaliteits eis die artikel 1, derde lid Wet Politieambt inzake het aanwenden van dwangmiddelen stelt maar anderzijds ook vanuit de samenstelling van met name de ANG. Deze laatste bevat *de jure*⁵⁶ en/of *de facto* namelijk ook zachte informatie (zijnde informatie over niet-concrete feiten) of informatie die eigenlijk al weggefilterd had moeten zijn: vermits dit soort informatie rechtstreeks dan wel onrechtstreeks tot de uitsluiting van een festivalganger kan leiden, is de vraag naar de juridische grondslag van de screening des te meer gewettigd.

86. In dit deel van het rapport wordt stelling ingenomen over de vraag of er in de huidige stand van het recht een wettelijke basis voorligt om een preventieve algemene screening van festivalgangers te kunnen doorvoeren in met name de ANG⁵⁷, centraal in het screeningsgebeuren rond Tomorrowland 2017. In de aanloop naar dat standpunt wordt in eerste orde nagegaan of de praktijk van de screening überhaupt een wettelijke grondslag behoeft. In tweede orde wordt geschetst welke juridische grondslag de juridische dienst van de federale politie zag en ziet voor een en ander, hoe de kritiek van de CBPL ter zake luidde en welke opinies/standpunten in de pers en tijdens het door het Vast Comité P gevoerde onderzoek geformuleerd werden in de nasleep van het verschil in visie tussen de federale politie en de CBPL.

3.1. DE NOODZAAK VAN EEN WETTELIJKE BASIS VOOR DE SCREENING GEDUID VANUIT DE OMSCHRIJVING

87. De vraag of er in het actuele recht een juridische grondslag voorhanden is om te screenen, zoals in de inleiding omschreven, zou overbodig zijn als een en ander geen expliciete wettelijke basis zou behoeven. Artikel 1, derde lid Wet Politieambt dat het legaliteitsbeginsel inzake politieel optreden vooropstelt, linkt namelijk de eis van een - formele - wet aan de inzet van dwangmiddelen⁵⁸. Bepalend is derhalve de vraag of een bepaalde politieele handeling gevat kan worden onder de noemer 'dwangmiddel'.

88. Als we overwegen dat een dwangmiddel omschreven kan worden als een inmenging of in/beperving van de individuele vrijheden van de burger⁵⁹, dienen we te concluderen dat - anders dan bijvoorbeeld het uitvoeren van een reguliere politiepatrouille - de screening, zoals in de inleiding gedefinieerd, wel degelijk een dwangmiddel in de zin van artikel 1, derde lid Wet Politieambt uitmaakt. Met name kan dit geassimileerd worden met een inmenging

⁵⁶ Zie artikel 44/1 *et seq.* Wet Politieambt en de gemeenschappelijke richtlijn MFO-3 van 14 juni 2002 van de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken betreffende het informatiebeheer inzake gerechtelijke en bestuurlijke politie (BS 18 juni 2002).

⁵⁷ De internationale aspecten van de screening in het kader van Tomorrowland 2017 zijn te relateren aan rechtshulpverzoeken in het kader van de Europol- en Interpolverdragen.

⁵⁸ Artikel 1, derde lid Wet Politieambt luidt meer bepaald als volgt: "*Om hun opdrachten te kunnen vervullen, gebruiken zij slechts dwangmiddelen onder de voorwaarden die door de wet worden bepaald*".

⁵⁹ F. GOOSSENS, *Politiebevoegdheden en mensenrechten*, Mechelen, Kluwer, 2006, 43 met verwijzing naar: Wetsontwerp op het politieambt, *Parl. St. Kamer* 1990-91, nr. 1637/5, 2 en *Parl. St. Kamer* BZ 1991-92, nr. 409/6, 3-4; *Hand. Kamer* 19 mei 1992, 730-731.

op het mensenrecht van privacy van de gescreende personen⁶⁰. Aan te stippen valt dat *de facto* zowel de CBPL als de juridische dienst van de federale politie, hoofdrolspelers in de discussie over de wettelijke basis, de voormelde assimilatie expliciet respectievelijk impliciet lijken te erkennen. De CBPL spreekt in de brief aan de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken Jan JAMBON d.d. 6 juli 2017 over "*een verregaande aantasting van de persoonlijke levenssfeer van de bezoeker*"; de juridische dienst van de federale politie heeft op vraag van de directeur operaties inzake Tomorrowland 2017⁶¹ een juridische basis naar voor geschoven voor de ten tijde van het advies voorgenomen screening, wat ze uiteraard niet zou doen mocht ze van oordeel zijn dat de screening geen inmenging in het recht op privacy/dwangmiddel zou inhouden.

89. Het recht op bescherming van het privéleven wordt als volgt beschermd in artikel 8 EVRM: "*1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling. 2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van het gezondheid of de goede zeden, of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen*". In artikel 22 Gw. luidt de bescherming als volgt: "*ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privéleven en zijn gezinsleven, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden door de wet bepaald. De wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel waarborgen de bescherming van dat recht*".

90. De voormelde bepalingen hebben een aantal juridische gevolgen. Vooreerst moet de screening - naast te linken aan een politionele opdracht - teruggevoerd kunnen worden op een wettelijke basis. Gelet op de formulering van artikel 1, derde lid Wet Politieambt en gelet op artikel 22 Gw. moet het hier gaan om een formele wet⁶² die bovendien een prohibatieve insteek dient te respecteren: behoudens wanneer het gaat om politionele handelingen die duidelijk niet de rechten en vrijheden van de burger raken (zoals - naast de reeds genoemde politiepatrouille - het doen van vaststellingen op de *locus delicti* en loutere inlichtingenverzameling), kan de politie een bepaalde op de individuele rechten en vrijheden ingrijpende handeling enkel stellen wanneer een formeelwettelijke basis voorhanden is die

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld: J. VELU en R. ERGEC, *Convention européenne des droits de l'homme*, Brussel, Bruylant, 2014, 672 waar - onder verwijzing naar de Straatsburgse arresten Leander versus Zweden van 26 maart 1987 en Rotaru versus Roemenië - gesteld wordt: "*La protection des données à caractère personnel entre également dans le champ d'application de l'article 8, § 1er*". Zie ook: P. DE HERT, "Recht op privacy" in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (ed.), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze commentaar. Volume I*, Antwerpen, Intersentia, 2004, (705) 735-736; A. HERINGA en L. ZWAAK, "Right to respect for privacy" in P. VAN DIJK *et al.* (ed.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, Antwerpen, Intersentia, 2006, (663) 666-668.

⁶¹ Ook die vraag aan de juridische dienst van de federale politie (vanuit de insteek van artikel 1, derde lid Wet Politieambt) tot een juridisch correcte inkleding van de screening illustreert dat men binnen de federale politie inzage dat de screening onder de noemer 'dwangmiddel' valt.

⁶² Het EVRM vereist waar het in zijn artikel 8, tweede lid spreekt over een wet, niet dat het gaat om een formele wet, maar luidens artikel 53 EVRM kan een nationale norm van een Lidstaat bij het verdrag strenger zijn. Dit is *in casu* het geval: het gebruik van het woord 'door' in artikel 22 Gw. en in artikel 1, derde lid Wet Politieambt verwijst naar een formele wet (zie: A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 28-35).

dit toelaat⁶³. Qua verdere invulling van de formele wet gelden de eisen die de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ter zake stelt, nu de Belgische wetgever bij de redactie van met name artikel 1 Wet Politieambt⁶⁴ duidelijk het EVRM voor ogen had⁶⁵. Deze eisen zijn dat de betrokken wet naast 'toegankelijk' (*in casu*: publicatie in het Belgisch Staatsblad) 'voorzienbaar' moet zijn. Dit houdt in dat bij lezing van een formele wet die een dwangmiddel regelt, de burger moet weten op welke gronden en onder welke modaliteiten een en ander jegens hem ingezet kan worden⁶⁶, *in casu*: wanneer en hoe hij of zij gescreend kan worden.

91. Overigens dient volledigheidshalve aangestipt te worden dat, mocht de screening geen dwangmiddel zijn, *quod non*, én blijken dat er toch een wettelijke basis voorhanden is, de betrokken bepalingen nageleefd moeten worden. Dit ligt besloten in de definitie van de politiefunctie die haar concrete vertolking kreeg in het reeds meermaals aangestipte artikel 1 Wet Politieambt en die als volgt luidt: "*een institutionele beschermende en regulerende functie van sociale orde die erop gericht is de uitoefening van de fundamentele rechten mogelijk te maken en de ontregeling van deze orde te voorkomen of te herstellen*"⁶⁷. Een en ander houdt in dat - rechtdoend aan het 'Rule of Law'-beginsel - de politie bij haar optreden steeds binnen de perken van de wettelijkheid moet blijven⁶⁸, met andere woorden: de wet moet respecteren.

3.2. DE WETTELIJKE BASIS VOOR DE SCREENING, ZOALS VOOROPGESTELD DOOR DE FEDERALE POLITIE

92. Voorafgaand aan Tomorrowland 2017 formuleerde de juridische dienst van de federale politie op 8 februari 2017, na een telefonische vraag hiertoe van de betrokken directeur operaties d.d. 12 januari 2017, een advies omtrent het al dan niet voorhanden zijn van een wettelijke basis voor de uitvoering van een preventieve screening.

⁶³ Zie onder meer: F. GOOSSENS, "Gevraagd: duidelijkheid voor de politie. Vijf samenhangende stellingen over de legaliteit van politieel optreden en het bewaren ervan vanuit de Antigoonrechtspraak" in F. DERUYCK *et al.* (ed.) *De wet voorbij. Liber amicorum Luc Huybrechts*, Antwerpen, Intersentia, 2010, (155) 171. Ook de Straatsburgse rechtspraak - die niet direct arresten lijkt te bevatten die rechtstreeks van belang zijn voor de problematiek die ons hier bezighoudt - over het houden en de samenstelling van databanken is streng naar de wettelijkheidseis van artikel 8, tweede lid EVRM toe (zie onder meer: EHRM 4 december 2008, S. en Marper versus Verenigd Koninkrijk, *Vigiles* 2009, 71-73, noot P. DE HERT en K. WEIS): het komt het Vast Comité P voor dat de legaliteit van het verifiëren van een en ander door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens logischerwijze met een zelfde gestrengheid bekeken zal worden.

⁶⁴ Waarvan het tweede lid overigens het volgende bepaalt: "*Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke of gerechtelijke politie, waken de politiediensten over de naleving en dragen zij bij tot de bescherming van de individuele rechten en vrijheden, evenals tot de democratische ontwikkeling van de maatschappij*". Uiteraard houdt dit in enerzijds dat de politiebeambten in hun optreden de bevoegdheidsregelingen dienen te respecteren die betrekking hebben op rechten en vrijheden van de burger én anderzijds dat als ze een optreden overwegen dat ingrijpt op die rechten en vrijheden maar hiervoor geen wettelijke grondslag voorligt, ze dit optreden achterwege laten: dit behoort tot de kern van de 'Rule of Law', leidinggevend principe van de Rechtsstaat.

⁶⁵ F. GOOSSENS, *Politiebevoegdheden en mensenrechten*, Mechelen, Kluwer, 2006, 54-70.

⁶⁶ F. GOOSSENS, *Politiebevoegdheden en mensenrechten*, Mechelen, Kluwer, 2006, 45-48.

⁶⁷ Wetsontwerp op het politieambt, *Parl. St.* Kamer 1990-91, nr. 1637/1, 1.

⁶⁸ Zie punt 3.2. van de omzendbrief van 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (*BS* 20 maart 1993). Zie ook onder meer punten 3 en 47 van de Deontologische Code van de politiediensten (zie de bijlage bij het koninklijk besluit van 10 mei 2006 houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten (*BS* 30 mei 2016)).

93. Het betrokken advies⁶⁹ vangt eigenlijk aan met een passage die vreemd genoeg niet het screeningsproces op zich of breder de politionele rechten en plichten betreft, maar wel slaat op de organisator van het festival in relatie tot zijn plichten hoofdens de Wet Verwerking Persoonsgegevens. De juridische dienst van de federale politie is blijkbaar van mening dat artikel 12 van de algemene voorwaarden van Tomorrowland toelaat dat de organisator persoonsgegevens van de festivalbezoekers overmaakt aan de federale politie zonder zich hierbij schuldig te maken aan inbreuken op de Wet Verwerking Persoonsgegevens. Ter zake staat in het advies het volgende te lezen: *"Momenteel staat in artikel 12 van de algemene voorwaarden van Tomorrowland vermeld dat de festivalbezoeker, overeenkomstig de Wet van 8 december 1992 (...) (Wet Verwerking Persoonsgegevens - n.v.d.r.), verklaart geïnformeerd te zijn betreffende het feit dat de organisator gegevens verzamelt omwille van veiligheidsredenen. Als gevolg van deze uitdrukkelijke instemming (de bezoeker moet immers akkoord gaan met de algemene voorwaarden teneinde een ticket te kunnen kopen) kunnen de meegedeelde persoonsgegevens verwerkt worden en meegedeeld worden aan de politie, overeenkomstig artikel 5 van de Privacywet"*⁷⁰. Vermits dit aspect als dusdanig niet de screening aangaat en vermits een private organisatie als Tomorrowland niet onder het toezicht valt van het Vast Comité P, wordt in het voorliggende rapport niet verder ingegaan op dit punt van het advies. Het Vast Comité P wenst wel op te merken dat er toch bedenkingen geformuleerd kunnen worden bij de voormelde visie. Vooreerst komt het het Vast Comité P voor dat verbintenisrechtelijk betwijfeld kan worden dat een aanklikken van een akkoord met de algemene voorwaarden ook de daadwerkelijke aanvaarding ervan impliceert nu men bij een aankoopprocedure voor blijkbaar erg gegeerde tickets geen tijd lijkt te hebben voor behoorlijke lectuur van deze algemene voorwaarden. Daarnaast kan volgens het Vast Comité P betwijfeld worden dat van een festivalganger wel redelijkerwijze verwacht mag worden dat hij of zij zou beseffen dat in een toestemming aan de organisator voor het verzamelen van gegevens omwille van veiligheidsredenen ook een toestemming tot screening door de politie (niet expliciet genoemd in de algemene voorwaarden) van zijn of haar bestuurlijke of gerechtelijke antecedenten gelezen moet worden, in het bijzonder wanneer er discussie bestaat of dit juridisch wel kan.

94. Vervolgens geeft de juridische dienst van de federale politie aan dat er volgens hem in de huidige stand van het recht wel degelijk een rechtsgrond bestaat voor de screening, zoals in de inleiding gedeut. In het advies d.d. 8 februari 2017 kan het volgende gelezen worden: *"Teneinde de overgemaakte persoonsgegevens ook effectief te kunnen controleren, dient er een wettelijke basis voorhanden te zijn teneinde een systematische identiteitscontrole van alle bezoekers (inclusief raadpleging van de ANG) te kunnen uitvoeren (legaliteit).*

In het kader van systematische controle van bezoekers van een festival kan er beroep gedaan worden op artikel 34, § 3 WPA, dat aan de bevoegde bestuurlijke overheid de mogelijkheid geeft om, onder meer in het raam van de handhaving van de openbare veiligheid,

⁶⁹ Het advies van de juridische dienst vermeldt uitdrukkelijk dat het advies beperkt is tot Tomorrowland dat het specifieke kenmerk heeft dat er een link voorligt tussen identiteit en ticket: een en ander maakt dat het advies niet toepasselijk is op andere festivals.

⁷⁰ Omdat vrijwilligers/medewerkers uiteraard geen algemene voorwaarden ondertekenen, voegt het advies in voetnoot het volgende toe: *"Voor wat betreft de personen die tewerkgesteld zullen worden door de organisatie op en tijdens het festival (die immers niet hebben ingestemd met de algemene voorwaarden) dient er eerst een uitdrukkelijk en voorafgaande instemming bekomen te worden met het feit dat hun persoonsgegevens aangewend worden voor een veiligheidscontrole"*.

identiteitscontroles voor te schrijven die door de politiediensten moeten worden uitgevoerd in de omstandigheden die deze overheden bepalen.

In casu zou de burgemeester van de gemeente op wiens grondgebied het festival plaatsvindt de opdracht kunnen geven om systematische identiteitscontroles uit te voeren van alle bezoekers van het festival. Dit dient desgevallend uiteraard gemotiveerd te worden op afdoende wijze en dient aan te geven dat het gaat over een identiteitscontrole in het kader van de toegang tot het festival.

Deze identiteitscontrole kan vervolgens worden uitgevoerd op basis van de persoonsgegevens die de organisatie van Tomorrowland van elke bezoeker op vrijwillige basis heeft gekregen en aan de politie heeft overgemaakt, dit zonder dat er een officieel legitimatiedocument moet worden voorgelegd door de gecontroleerde personen. De meegedeelde identiteitsgegevens stemmen in principe effectief overeen met deze van de persoon die naar het festival zal komen (het feit dat de tickets op naam staan, sluit uiteraard een valse identiteit niet uit)".

95. De juridische dienst van de federale politie ziet in de huidige stand van de wetgeving derhalve een wettelijke basis voor de screening in artikel 34, § 3 Wet Politieambt op basis waarvan een overheid van bestuurlijke politie dan een systematische identiteitscontrole dient uit te schrijven. De betrokken paragraaf, kaderend in de regeling inzake de identiteitscontrole, luidt als volgt: *"Teneinde de openbare veiligheid te handhaven of de naleving te verzekeren van de wettelijke bepalingen met betrekking tot de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, kunnen de overheden van bestuurlijke politie, binnen de perken van hun bevoegdheden, identiteitscontroles voorschrijven, uit te voeren door de politiediensten in de omstandigheden die deze overheden bepalen".*

96. *In casu* gebeurde de vertaalslag van artikel 34, § 3 Wet Politieambt via voorschriften van bestuurlijke overheden in (wijzigingen aan de) politiereglementen van de gemeente RUMST en van de gemeente BOOM, respectievelijk daterend van 22 juni 2017 en - *vermoedelijk* - 15 juni 2017; blijkbaar werd dit voorbereid op het niveau van de betrokken bestuurlijke directeur-coördinator. Die dateringen zijn bijzonder, nu - gelet op de timing van Tomorrowland 2017 en gelet op het feit dat volgens artikel 14.1. van de algemene voorwaarden van Tomorrowland elk ticket geïndividualiseerd moet zijn vóór 24 februari 2017 - vermoed kan worden dat de screening, voorwerp van het voorliggende rapport, plaatsvond vóór de stemming van de betrokken reglementen. Uiteindelijk was namelijk de screening - zo werd tijdens het onderzoek gesteld - capaciteitsbesparend bedoeld. Vermits het toezicht van het Vast Comité P luidens artikel 2, eerste lid van zijn organieke Wet van 18 juli 1991 geen betrekking heeft op de overheden van bestuurlijke politie, wordt op dit aspect niet nader ingegaan.

97. In artikel 9 van het politiereglement van RUMST⁷¹ en in artikel 5.9.10. van het politiereglement van BOOM⁷² staat - en dit volledig in lijn met de redenering van de

⁷¹ Gesitueerd in deel B 'Diverse bepalingen, bijzondere bepalingen naar aanleiding van het evenement Tomorrowland' van de Gemeentelijke Codex van politiereglementen.

⁷² Gesitueerd in afdeling 5.9. 'Bijzondere bepalingen naar aanleiding van het evenement Tomorrowland' in deel B 'Diverse bepalingen' van de Gemeentelijke Codex van politiereglementen.

juridische dienst van de federale politie - het volgende te lezen⁷³: *"Rekening houdend met het dreigingsniveau dat door het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (OCAD) is vastgelegd, met de noodzaak van het garanderen van het veilig verloop van het muziekfestival 'Tomorrowland' en het handhaven van de openbare veiligheid, dringen zich stringente maatregelen op. In uitvoering van artikel 34, § 3 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA) en bij beslissing van de burgemeester, kunnen de lokale en de federale politie teneinde de openbare veiligheid te handhaven, overgaan tot de systematische identiteitscontrole van de medewerkers van de organisatie en de bezoekers aan 'Tomorrowland'.*

Daartoe deelt de organisator van 'Tomorrowland' overeenkomstig artikel 5 van de wet van 8 december 1992 voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (Privacywet), uiterlijk op 15 juli de persoonsgegevens van de medewerkers van de organisatie en de bezoekers aan 'Tomorrowland' mee aan de politie.

Wanneer uit de identiteitscontrole blijkt dat de aanwezigheid van de betrokken persoon op het muziekfestival 'Tomorrowland' de openbare veiligheid in gevaar kan brengen, wordt, onverminderd de eventuele bestuurlijke en/of gerechtelijke maatregelen die zich opdringen, de toegang van de betrokken persoon tot de bewakingsperimeter gedurende de volledige duur van het muziekfestival, ontzegd. Daartoe zal de organisator de aflevering van elk toegangsrecht aan de betrokken persoon weigeren.

In geval van te nemen bestuurlijke en/of gerechtelijke maatregelen, wordt het fysiek aanbieden van de betrokken persoon door de organisator gemeld aan de lokale en federale politie. De organisator en de lokale en federale politie maken concrete afspraken over de wijze waarop dit wordt uitgevoerd".

98. Een en ander kreeg concrete vertaling in een besluit van de burgemeester van BOOM, getiteld *'Opdracht tot screening bezoekers en medewerkers Tomorrowland 2017'*. Opmerkelijk is dat dit besluit - waarbij onder de titel aangegeven wordt dat het een bevestiging van een mondelinge opdracht inhoudt⁷⁴ - niet gedateerd is. Gelet op hetgeen hiervoor reeds aangehaald werd inzake het toezicht door het Vast Comité P, wordt op deze vaststelling niet nader ingegaan. In de rubriek '1. Juridische basis' wordt letterlijk herhaald wat in het voormelde citaat uit de politiereglementen van RUMST en BOOM staat. Daarna volgt in de rubrieken 2 en 3 de concrete inhoud van de opdracht: *"2. Opdracht.*

Uitvoeren van systematische identiteitscontroles teneinde de openbare veiligheid te handhaven.

3. Modaliteiten

- Aan de organisatie wordt conform bovenvermelde artikelen, gevraagd de identiteit van de bezoekers en medewerkers aan de federale politie mee te delen.

⁷³ In artikel 10 respectievelijk artikel 5.9.11. van de betrokken reglementen wordt voorzien in toegangsverboden voor personen met een vorm van stadionverbod.

⁷⁴ Luidens de bestuurlijke directeur-coördinator zou het gaan om een schriftelijke bevestiging van een eerdere mondelinge opdracht, op 2 maart 2017 gegeven tijdens de briefing over de aanpak van Tomorrowland 2017, tot nazicht van de identiteiten van de festivalgangers in de politionele databanken.

- Omwille van enerzijds het groot aantal bezoekers en de nood om de toegang vlot te laten verlopen, en anderzijds, het voorhanden zijn van de gegevens van de bezoekers bij de organisatie, wordt de identiteitscontrole op voorhand uitgevoerd. Daartoe worden de politionele databanken geraadpleegd aan de hand van parameters (misdrijven en inbreuken) die een impact kunnen hebben op de openbare veiligheid in het algemeen en de veiligheid van het muziekfestival in het bijzonder.

- Aan de organisatie van Tomorrowland wordt een advies gegeven zonder vermelding van de inhoud van de politionele databanken".

99. Aan te stippen valt dat tegen beide voormelde gemeentereglementen, in het bijzonder tegen de beslissingen waarbij de geciteerde bepalingen opgenomen werden in de Politiecodex van RUMST en BOOM, recent een verzoekschrift tot vernietiging ingediend werd bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State⁷⁵. Het verzoekschrift heeft eveneens betrekking op (onder meer) het hiervoor besproken niet-gedateerde besluit van de burgemeester van BOOM.

100. Concluderend leest de juridische dienst van de federale politie dus blijkbaar in een juridische wettekst over de identiteitscontrole (artikel 34, § 3 Wet Politieambt) tegelijkertijd een rechtsgrond voor de uitvoering van een screening. Met andere woorden: de notie 'identiteitscontrole' lijkt voor de betrokken dienst ook een screeningsbevoegdheid te omvatten. Alvast de bestuurlijke overheden in RUMST en BOOM lijken deze stelling te volgen, net als de federale politie, en dit tot op de dag van vandaag, ook na de media-aandacht rond de screenings inzake Tomorrowland 2017. Dit laatste blijkt onder meer uit gesprekken die het Vast Comité P in het kader van dit onderzoek had met de directeur operaties van Tomorrowland 2017 en haar bestuurlijke directeur-coördinator, maar ook uit punt 1.4. 'Juridisch kader' van de risicoanalyse (niet gedateerd maar in alle geval niet klaar ten tijde van de screening) inzake Tomorrowland 2017 waarin met betrekking tot de screenings⁷⁶ het volgende gelezen kan worden: "WPA art. 34 § 3.

⁷⁵ Onder de volgende motivering: "De eerste, tweede en derde bestreden beslissing schenden eveneens de genoemde artikelen 8 en 22 van de Grondwet, doordat zij het mogelijk maken om, in strijd met deze artikelen, voorafgaand tot screening over te gaan. Daarenboven zijn de voorwaarden voor een wettige inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en het gezinsleven niet vervuld".

⁷⁶ Naast een verwijzing naar de reeds hoger aangestipte omzendbrief SPV06 van 25 mei 2016 - Veiligheid van festivals en evenementen met een grote volkstoeloop in het kader van dreigingsniveau 3 (BS 10 juni 2016). Het komt het Vast Comité P voor dat deze omzendbrief niet slaat op festivalgangers en bovendien niet direct gelinkt lijkt te kunnen worden aan festivals, georganiseerd door ondernemingen of andere commerciële organisaties, zoals Tomorrowland; ook komt het het Vast Comité P voor dat de omzendbrief wel *expressis verbis* spreekt van risicoanalyse maar niet direct of uitdrukkelijk over een preventieve screening van andere medewerkers dan deze uit de sector van de private veiligheid. Aan te stippen valt dat de lokale politie van de PZ RUPEL die vóór 2017 de ordehandhaving inzake Tomorrowland verzekerde als rechtsgrond voor de ook toen al doorgevoerde screenings verwees naar deze omzendbrief, alsmede naar politiereglementen en een burgemeestersbesluit van 24 juni 2016 waarin ingeschreven was dat personen met een stadionverbod niet toegelaten mochten worden tot het festival. Op te merken valt dat stadionverboden - te situeren in een geregeld kader, met name dat van de Voetbalwet (voluit: Wet 21 december 1998 betreffende de veiligheid van voetbalwedstrijden, BS 3 februari 1999) - het voordeel van de duidelijkheid hebben: een stadionverbod volgt uit een (weliswaar in de context van voetbalwedstrijden) ordeverstoring handelen en de betrokkene weet dat hij het opgelopen heeft. Een en ander onderscheidt zich derhalve van uitsluitingen van een festival, gebaseerd op een screening van met name de ANG waarvan een burger niet of niet steeds weet wat er over zijn persoon in opgenomen is, nu deze politiedatabank ook onder meer zachte informatie bevat.

Ingevolge een juridisch advies van de juridische dienst van de federale politie wordt voorgeschreven dat in uitvoering van artikel 34, § 3 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (WPA) en bij beslissing van de burgemeester, de lokale en de federale politie teneinde de openbare veiligheid te handhaven, kunnen overgaan tot de systematische identiteitscontrole van de medewerkers van de organisatie en de bezoekers aan 'Tomorrowland'. Dit wordt beschouwd als de wettelijke basis voor de screenings van de bezoekers, de medewerkers en de leveranciers".

101. Op te merken valt dat initieel even de indruk bestond dat er sprake was van een begripsverwarring tussen enerzijds de vrager van het advies, de betrokken directeur operaties en anderzijds de juridische dienst van de federale politie. Uiteindelijk specificeerde de vraagsteller niet wat zij onder 'screening' verstond en vertaalde de juridische dienst van de federale politie, eveneens zonder enige omschrijving, een en ander naar *"de mogelijkheid (...) voor een controle van de bezoekers door de politiediensten voordat het festival een aanvang heeft gekend"*. Finaal bleek de juridische dienst van de federale politie er zich wel degelijk van bewust te zijn dat de directeur operaties een screening, zoals nader geduid in de inleiding, overwoog. Dit blijkt enerzijds uit één zin uit het advies (waarin sprake van *"een systematische identiteitscontrole van alle bezoekers (inclusief raadpleging van de ANG)"*) en anderzijds uit een onderhoud met de juridische dienst van de federale politie op 14 september 2017 waar het Vast Comité P geweest werd op een publicatie uit 2008 van Frank SCHUERMANS, waarin deze - in relatie tot het onthaal op commissariaten - stelt dat er wel degelijk een afdoende juridische grondslag bestaat, met name artikel 34, § 3 Wet Politieambt, voor zowel een systematische identiteitscontrole als een systematische screening van de ANG⁷⁷. Dit standpunt blijkt mee betrokken te zijn in de overwegingen die leiden tot de inhoud van het in dit punt 3.2. besproken advies. Ook de 'switch' in het hoger aangehaalde niet-gedateerde burgemeestersbesluit van een opdracht inzake identiteitscontrole naar een opdracht inzake screening van de politionele databanken duidt erop dat alle actoren betrokken in de zoektocht naar een juridische grondslag inzake het betrokken screeningsgebeuren perfect wisten waarover ze het hadden.

3.3. DE KRITIEK VAN DE COMMISSIE VOOR DE BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER (CBPL) INZAKE HET STANDPUNT VAN DE FEDERALE POLITIE

102. De CBPL, gevat door een aantal klachten van festivalgangers aan wie de toegang tot Tomorrowland 2017 geweigerd was na de politionele screening, is het geenszins eens met de visie van de juridische dienst van de federale politie. In haar schrijven d.d. 6 juli 2017 betwist de CBPL namelijk met klem dat artikel 34, § 3 Wet Politieambt, handelend over de identiteitscontrole, dienstig zou kunnen zijn als rechtsgrond voor een screening, zoals in dezen uitgevoerd. In de betrokken brief staat ter zake het volgende: *"In de eerste plaats wordt uit de bevoegdheid van de politie om op grond van artikel 34, § 3 WPA een systematische identiteitscontrole uit te voeren zonder meer aangenomen dat deze impliciet een wettelijke basis vormt voor een preventieve algemene screening van de bezoekers, ten overstaan van wie zelfs geen enkele aanwijzing bestaat (sic) van verstoring van de*

⁷⁷ Zie: F. SCHUERMANS, "Contrôle systématique dans les banques de données (policières) des visiteurs qui se présentent au commissariat", *Vigiles* 2008, 127-135. Zie overigens soortgelijk ook de visie van SCHUERMANS inzake impliciete dwangbevoegdheden, vervat in de huiszoekingsregeling (F. SCHUERMANS, "Impliciete dwangbevoegdheden bij de uitvoering van de huiszoeking", *T.Strafr.* 2011, 106-115).

openbare orde, laat staan handelingen die in verband kunnen worden gebracht met terrorisme"⁷⁸.

103. In het verlengde hiervan - en in de lijn van de redenering van de juridische dienst van de federale politie (waarin de noodzaak van een voorschrift van een bestuurlijke overheid, in uitvoering van artikel 34, § 3 Wet Politieambt, vooropgesteld wordt) - wijst de CBPL er vervolgens op dat er volgens haar geen enkele specifieke wettelijke regeling voorhanden is die expliciet de burgemeester de bevoegdheid geeft om de bezoekers van een publiektoegankelijk evenement (*in casu*: een muziekfestival) aan een (diepgaande) preventieve screening op gerechtelijke antecedenten te onderwerpen.

104. Op het vlak van de screeningsprocedure werpt de CBPL de vraag op of de uitvoering ervan niet discriminatoir is doordat festivalgangers, uit andere landen dan BELGIË afkomstig, blijkbaar niet aan een screening door de politie onderworpen kunnen worden.

105. Tot slot formuleert de CBPL een aantal vragen die veeleer betrekking hebben op de Wet Verwerking Persoonsgegevens en die - gelet op de taakafspraken inzake het onderzoek naar Tomorrowland 2017 - door de CBPL zelf behandeld dienen te worden. Een citaat uit de brief d.d. 6 juli 2017: *"In de derde plaats is de kans dat arbitraire beslissingen worden genomen reëel. Wat zijn de criteria die tot een negatief advies kan (sic) leiden? Hoe zijn deze criteria tot stand gekomen? Is het negatief advies aan een proportionaliteitstoets onderworpen? Wat gebeurt er met de gegevens van de bezoekers die niet in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) zijn geregistreerd? Wat gebeurt er met de door de politie genomen negatieve beslissingen? Worden deze gegevens bewaard, en zo ja, op grond van welke wettelijke bepaling? Wie heeft er, naast de politie, toegang tot de negatieve adviezen van de politie, en wie zijn de bestemmingen?"*.

3.4. EEN OVERZICHT VAN DE VERSCHILLENDE VISIES IN VERBAND MET DE DISCUSSIE TUSSEN DE FEDERALE POLITIE EN DE CBPL

106. Zoals in de inleiding aangegeven, leidde de kritiek van de CBPL op de preventieve screening, inbegrepen de juridische grondslag die de federale politie ter zake naar voor schoof, tot heel wat discussie, zowel in het Parlement^{79 80} als in de pers^{81 82 83 84}.

⁷⁸ Wellicht valt in het licht van deze principiële stellingname ook de volgende frase/kritiek uit de brief d.d. 6 juli 2017 te vatten: *"In de vierde plaats roept het koppelen van een identiteitscontrole en een screening door middel van het raadplegen van de ANG vragen op inzake de wettelijke en reglementaire voorwaarden inzake het gebruik van en toegang tot de ANG"*.

⁷⁹ Vr. en Antw. 2016-17, 13 juli 2017 (Vr. nr. 5 K. GABRIËLS, H. BONTE, B. VERMEULEN en Ö. ÖZEN).

⁸⁰ Zie onder meer ADN, "Veiligheid versus privacy: Jambon en De Backer verschillen van mening over screening Tomorrowland", *De Morgen* 14 juli 2017; KDM, "Jambon verdedigt screenings Tomorrowland: 'Vragen over aanslag zouden vervelender zijn'", *De Standaard* 14 juli 2017 (ook: deredactie.be, 13 juli 2017).

⁸¹ Zie onder meer - naast een persmededeling van de federale politie d.d. 18 juli 2017 - het optreden van de perswoordvoerder van de federale politie op 12 juli 2017 in *Terzake*. Aan te stippen valt dat hij in die uitzending de screening duidelijk linkt aan "dreigingsniveau 3 en radicalisering", niet aan drugs of banditisme.

⁸² Zie de perswoordvoerder van de CBPL in *De Standaard* d.d. 12 juli 2017: *"Die mensen zijn niet eens geïnformeerd over de reden waarom ze geweigerd werden. Nu blijkt dat alle mensen die een Tomorrowland-ticket kochten, proactief gescreend zijn door de federale politie. Alle namen werden door de Algemene Nationale Gegevensbank gehaald. Volgens ons is daar geen wettelijke basis voor. Je kunt al voor het roken van een jointje in die databank belanden" en "Dreigingsniveau drie wordt vandaag heel vaak aangehaald, maar dat is geen argument om de Grondwet te schenden. We verkeren bovendien ook niet in een noodtoestand. Men heeft een wetsartikel dat toelaat om identiteitscontroles uit te voeren bij een aanwijsbaar risico zoals terreurdreiging,*

107. Uit het gevoerde onderzoek komen, naast hetgeen reeds eerder werd geschetst, drie standpunten naar voor die relevant zijn voor de vraag die het Vast Comité P hier bezighoudt.

108. Vooreerst is Frank SCHUERMANS, onder meer lid van het COC, van oordeel dat er in het actuele Belgische recht mogelijk toch een rechtsgrond bestaat voor de screening, zoals in de context van Tomorrowland 2017 uitgevoerd. Meer bepaald ziet hij ter zake brood in artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° Wet Politieambt, handelend over de finaliteiten van de

aangegepen om iedereen preventief te screenen. Maar volgens ons is dat niet bij wet geregeld" (zie: M. KLIFMAN, "Preventieve screening van alle festivalgangers is onwettig", De Standaard 12 juli 2017. Idem: M. KLIFMAN en M. LAGHMOUCH, "Niet welkom op Tomorrowland na screening", Het Belang van Limburg 12 juli 2017; M. KLIFMAN, "Screening van elke festivalganger is onwettig", Het Nieuwsblad 12 juli 2017). In Het Nieuwsblad van 13 juli 2017 stelt de CBPL: "De politie baseert zich op de Wet op het politieambt die een systematische controle toelaat aan de ingang van een evenement. Die wet laat toe dat mensen om hun identiteitskaart wordt gevraagd en dat er een lichaamscontrole wordt uitgevoerd, maar een algemene preventieve screening via de Algemene Gegevensbank gaat een heel stuk verder. Zoiets wordt niet gedekt door deze wet" en "De controle is onwettig". De perswoordvoerder problematiseert verder het screeningsgebeuren door erop te wijzen dat verouderde en verjaarde gegevens niet uit de ANG gewist worden, dat er kleine inbreuken zoals smaad blijven instaan, dat men in de ANG kan zitten zelfs zonder strafblad en dat burgers niet kunnen nagaan wat er over hen in de ANG zit. Ze vindt bovendien dat Tomorrowland haar klanten had moeten informeren dat ze gescreend gingen worden en wijst op het actuele klimaat van angst waardoor mensen gemakkelijker de extra controles, zoals de screening, aanvaardden: de perswoordvoerder waarschuwt ervoor dat voor men het weet, niemand zich nog vragen stelt bij die controles, waardoor allerlei basisrechten op de helling komen te staan en de Rechtsstaat dreigt te onttaarden in een politiestaat (zie voor dit alles: S. DE BOCK en W. ROMMERS, "Festivalgangers jaren in stilte gescreend", Het Nieuwsblad 13 juli 2017. Zie ook: X., "Onderzoek al 6 jaar bezig. Hoe legaal was screening?", Het Belang van Limburg 13 juli 2017). Ten slotte lezen we in de Gazet van Antwerpen van 12 juli 2017 uit de mond van de CBPL het volgende: "Er is geen wettelijke basis voor. Men heeft het politiereglement aangepast op basis van artikel 34 van de Wet op het politieambt. Maar dan gaat het om identiteitscontroles ter plaatse of fouilles. Niet om een screening op basis van het politioneel verleden. Dat is een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de bezoekers. Terreurniveau 3 is geen geldig argument om de Grondwet naast zich neer te leggen" en "Zij (buitenlanders - n.v.d.r.) kunnen bij ons weten niet door een databank worden gehaald. Dat is dus discriminerend, want alleen de Belgen kunnen worden geweigerd" (zie: D. VAN DAMME, "Tomorrowland. 'Onwettig versus noodzaak'", Gazet van Antwerpen 12 juli 2017).

⁸³ Zie J. DEBACKERE, "Gescreend door politie, geweigerd door Tomorrowland", De Morgen 12 juli 2017. Ook in Het Laatste Nieuws worden DE HERT en JESPERS opgevoerd. Daar worden aan DE HERT de volgende woorden toegedicht: "Mensen moeten weten wanneer ze gescreend worden, waarom ze geweigerd worden en hoe ze die beslissing kunnen aanvechten. De geweerde festivalgangers hebben nu geen uitleg gekregen en worden doorverwezen naar de Privacycommissie die gebruikt wordt als 'vuilnisbak'. Zwarte lijsten moeten in sommige gevallen kunnen, maar er zijn dan wel voldoende 'checks and balances' nodig". JESPERS wordt, nadat men stelt dat hij geneigd zou zijn neen te antwoorden op de vraag of de politie in dezen de ANG mocht raadplegen, als volgt geciteerd: "Artikel 8 stelt dat openbaar gezag zich enkel mag inmengen in het privéleven als het noodzakelijk is in het belang van de nationale of openbare veiligheid? Was dit effectief noodzakelijk? Het moet ook proportioneel zijn: bij een voetbalmatch of een betoging heb je bijvoorbeeld een gespannen sfeer, terwijl een muziekfestival toch eerder een zachtaardig gebeuren is. Bovendien moet je vermijden om in te grijpen in de privacy als het doel op een andere manier kan worden bereikt. Een aanslag voorkomen kan bijvoorbeeld ook door strenge controles aan de ingang" (zie: B. HERMAN, "Politie en Privacycommissie nog altijd oneens over Tomorrowland-screening. 'Geef ons duidelijke wet'", Het Laatste Nieuws 13 juli 2017).

⁸⁴ Zie DE HERT (waarnaar ook verwezen wordt in: B. VAN SINGHEL, "Verboden toegang, u werd gescreend", De Morgen 13 juli 2017) in De Standaard van 17 juli 2017: "De maatregel wordt vergeleken met een stadionverbod. Houdt dat steek? Ja. Zowel een festival- als een stadionverbod is 'an sich' een publiek-private samenwerking. De federale politie gaat immers een samenwerking aan met een organisatie. "Het idee achter een festivalverbod is dus wel goed", zegt Paul DE HERT, professor privacyrecht (VUB). "Maar de uitwerking ervan is barslecht". Waarom? Voetbalwedstrijden hebben een duidelijk wetgevend kader. Elk strafbaar feit heeft een straf. "Dat ontbreekt nu voor festivalverboden", zegt DE HERT. "Door het gebrek aan transparantie over de reden van uitsluiting zijn de 'checks-and-balances' volledig doorgeslagen" (M. DE BECKER en N. VANHECKE, "Tomorrowland screent bezoekers al zes jaar", De Standaard 17 juli 2017, (2) 3).

ANG. Een en ander luidt als volgt: *"De ANG is de politionele gegevensbank die de gegevens bedoeld in artikel 44/5 en de informatie bevat die voor het geheel van de politiediensten nodig zijn om hun opdrachten uit te oefenen en die het mogelijk maakt:*

(...);

4° de antecedenten van bestuurlijke politie en van gerechtelijke politie op nationaal niveau te controleren;

5° de door de politiediensten uitgevoerde controles te ondersteunen door aan te geven welke maatregelen moeten genomen worden, hetzij op basis van een beslissing van de bevoegde overheden van bestuurlijke of van gerechtelijke politie, hetzij op basis van het bestaan van antecedenten van bestuurlijke of van gerechtelijke politie;

6° de bepaling en de uitwerking van het politie- en veiligheidsbeleid te ondersteunen".

Daarnaast is SCHUERMANS van mening dat een samenlezing van de artikelen 34, §§ 2⁸⁵ en 3 Wet Politieambt en artikel 14 Wet Politieambt (het algemeen taakstellend artikel inzake bestuurlijke politie⁸⁶) tot de conclusie leidt dat een identiteitscontrole gepaard kan gaan met een ANG-consultatie: zo niet, zou de opdracht bedoeld in artikel 14 Wet Politieambt niet naar behoren vervuld kunnen worden en zou de identiteitscontrole, die luidens SCHUERMANS zelden op zich staat, in dat licht een lege doos blijken te zijn, nu men dan niet zou weten welke antecedenten van gerechtelijke en bestuurlijke politie de gecontroleerde persoon heeft.

109. Ten tweede geeft de directie van de politionele informatie en de ICT-middelen (DRI) van de federale politie, betrokken bij de screening inzake Tomorrowland 2017, aan in artikel 34 § 3 (en evenmin in § 2 van dat artikel) geen wettelijke basis te zien voor een preventieve screening. Volgens DRI bestaat er ook geen reglementaire of wettelijke basis waarbij men bij een identiteitscontrole verplicht wordt de ANG te raadplegen⁸⁷.

⁸⁵ Die paragraaf luidt als volgt: *"§ 2. Overeenkomstig de richtlijnen en onder de verantwoordelijkheid van een officier van bestuurlijke politie, kunnen de politieambtenaren eveneens de identiteit controleren van ieder persoon die een plaats wenst te betreden die het voorwerp is van een bedreiging in de zin van artikel 28, § 1, 3° en 4°".* Merk op dat in deze paragraaf - in tegenstelling tot de hoger aangehaalde paragraaf 3 van artikel 34 Wet Politieambt - geen tussenkomst van een overheid van bestuurlijke politie vereist wordt.

⁸⁶ Artikel 14 Wet Politieambt luidt als volgt: *"Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke politie, zien de politiediensten toe op de handhaving van de openbare orde met inbegrip van de naleving van de politiewetten en -verordeningen, de voorkoming van misdrijven en de bescherming van personen en goederen.*

Zij verlenen tevens bijstand aan eenieder die in gevaar verkeert.

Daartoe zorgen zij voor een algemeen toezicht en voor controles op de plaatsen waartoe zij wettelijk toegang hebben, bezorgen zij het verslag van hun opdrachten en de inlichtingen die zij naar aanleiding van die opdrachten hebben ingewonnen aan de bevoegde overheden, voeren zij maatregelen van bestuurlijke politie uit, treffen zij materiële maatregelen van bestuurlijke politie waarvoor zij bevoegd zijn en onderhouden zij contact met elkaar, alsmede met de bevoegde overheidsdiensten".

⁸⁷ Zo luidt het in een mail d.d. 28 juli 2017 van DRI aan het Vast Comité P: *"Il n'existe pas de base légale générale (autre que le MFO-3) permettant de fonder l'interrogation obligatoire de la BNG".* In dezelfde mail wordt aangestipt dat in het kader van de controles van asielzoekers een ministeriële omzendbrief van 26 oktober 2015 een en ander wel uitdrukkelijk zou voorzien. Wellicht doelt men hier op de omzendbrief OOP 44 van 23 oktober 2015 betreffende de versterkte controle op basis van artikel 34 van de Wet op het politieambt (BS 3 november 2015, err., BS 2 december 2015). Na lectuur ervan blijkt deze omzendbrief volgens het Vast Comité P niet direct een dergelijke bepaling te bevatten. Hetzelfde geldt overigens ook voor wat betreft

110. Tot slot is het interessant te wijzen op de uitspraak van de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te BRUSSEL die zich op 27 juli 2017 in kort geding uitsprak over de vordering van enkele geweigerde festivalgangers. Als het ware als een *obiter dictum* stelt de voorzitter met betrekking tot de kwestie van het al dan niet voorhanden zijn van een rechtsgrond voor de doorgevoerde screening het volgende: *"De voorzitter merkt wel op dat de argumenten aangaande de afwezigheid van een 'wet' in de zin van artikel 22 van de Grondwet hem zeer ernstig lijken. Zo het de wens zou zijn van de wetgever om de politie toe te laten preventieve identiteitscontroles (met inbegrip van screenings en profiling) uit te voeren van bezoekers van massa-evenementen zoals festivals, lijkt het aangewezen dat hiervoor een duidelijk wettelijk kader wordt ontwikkeld. In die wet dienen dan de voorwaarden te worden bepaald die de inmenging in het privéleven mogelijk maken, waarbij dan gewaakt moet worden over de evenredigheid daarvan met de vrijwaring van de openbare veiligheid en het voorkomen van strafbare feiten"*⁸⁸.

3.5. EEN STELLINGNAME DOOR HET VAST COMITÉ P

111. Op basis van de voorgaande elementen formuleert het Vast Comité P op de vraag of er in de actuele stand van de Belgische wetgeving een afdoende rechtsgrond bestaat op basis waarvan een preventieve screening mogelijk is, de navolgende visie.

112. Dat een en ander niet evident is, moge blijken uit de diverse elementen die het onderzoek opleverde. Vooreerst is er het feit dat de directeur operaties voorafgaand aan de screening het advies van de juridische dienst van de federale politie vroeg omwille van de onzekerheid/onduidelijkheid van de rechtsgrond. Ten tweede werd vastgesteld dat hoewel de bestuurlijke directeur-coördinator van ANTWERPEN en de juridische dienst van de federale politie tot op heden achter hun initieel ingenomen standpunt blijven staan, ze toch blijken te pleiten voor juridische verduidelijking. Ten derde toont een in het kader van dit dossier doorgevoerde 'benchmarking' bij een aantal andere grote muziekfestivals (met name: 'Dour Festival', 'Ostend Beach Dance Festival', Pukkelpop, Rock Werchter en 'Les Francolies de Spa') aan dat bij geen enkel van die festivals men de deelnemers screent⁸⁹. Hoewel dit

de ministeriële omzendbrief OOP 43 van 3 september 2015 betreffende de versterkte controle op basis van de artikelen 28 en 34 van de Wet op het politieambt (BS 10 september 2015). Volledigheidshalve merkt het Vast Comité P op dat - in lijn met wat DRI stelt - ook de ministeriële omzendbrief OOP 41 van 31 maart 2014 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegoteerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen (BS 15 mei 2014) inderdaad niet direct bepalingen lijkt te bevatten over screening, zoals in het kader van Tomorrowland 2017 uitgevoerd.

⁸⁸ Rb. eerste aanleg Brussel (KG) 27 juli 2017 (register van het kort geding 2017/59/C), 24, randnr. 32, onuitg. Tegen deze beschikking werd beroep aangetekend. Aan te stippen valt overigens dat dit randnummer niet volledig spoort met randnummer 31 van het vonnis (pp. 22-24) waarin de doorgevoerde screening niet geproblematiseerd wordt: *"Het komt de voorzitter voor dat de legitieme doelstellingen die ten grondslag liggen van de preventieve identiteitscontrole, evenzeer konden bereikt worden door de personen die op basis van de doorgevoerde screening en profiling een risico lijken op te leveren voor de openbare veiligheid, hoewel zij beschikken over een blanco strafregister, het voorwerp te laten uitmaken van een bijzondere controle aan de ingang van het festivalterrein. In plaats van aan de BVBA ID & T (verwijst naar organisatie Tomorrowland - n.v.d.r.) te bevelen dat de toegang tot het terrein dient ontzegd te worden aan de betrokkenen, had het bevel kunnen gegeven worden aan de BVBA ID & T om de betrokkenen aan de ingang tegen te houden en hen door te sturen naar de politie voor een controle"*.

⁸⁹ Wel blijken (behalve in het 'Ostend Beach Dance Festival') de medewerkers gescreend te worden maar dit op een andere wijze dan in het kader van Tomorrowland 2017. Ter onderbouw van die screenings wordt overigens teruggegrepen naar de stelling van de juridische dienst van de federale politie, alsmede naar - voor wat betreft de medewerkers - de omzendbrief SPV06. Qua bestemmingen van de informatie, bekomen uit de screenings,

opgehangen blijkt te worden aan het feit dat men de identiteiten van de festivalgangers niet kent, kan vermoed worden dat in geval van juridische duidelijkheid over de screenings bij die festivals, stappen ondernomen zouden worden om een preventieve screening mogelijk te maken.

113. Dat het Vast Comité P een standpunt inneemt, is derhalve bepaald nuttig en mederichtinggevend. Na kennisname van de standpunten van de federale politie, de CBPL en de visies, geformuleerd in de Kamer van volksvertegenwoordigers en in de pers, komt het Vast Comité P tot de volgende inzichten.

3.5.1. Artikel 34, § 3 Wet Politieambt j° een voorschrift van een bestuurlijke overheid: een voldoende rechtsgrond voor een preventieve algemene screening van festivalgangers?

114. In het advies dat de juridische dienst van de federale politie op 8 februari 2017 formuleerde, wordt de screening, zoals in de inleiding gedefinieerd, gebillijkt door die op te hangen aan artikel 34, § 3 Wet Politieambt j° een voorschrift door de betrokken bestuurlijke overheid, in het advies gepreciseerd als "*de burgemeester*".

115. Zoals we reeds eerder aangaven, is de screening inzake Tomorrowland 2017 te kwalificeren als een inmenging op het recht op eerbiediging van het privéleven van de festivalgangers, zoals beschermd door onder meer artikel 8 EVRM en artikel 22 Gw. Deze artikelen - net zoals artikel 1, derde lid Wet Politieambt - noodzaken een formeelwettelijke basis opdat de betrokken inmenging (die dan *in concreto* ook nog moet voldoen aan de eisen van artikel 8, tweede lid EVRM) zou kunnen plaatsvinden. Op dat vlak rijst er geen probleem: artikel 34, § 3 Wet Politieambt is namelijk een formele wet.

116. Dit betekent volgens het Vast Comité P evenwel niet dat deze bepaling (evenmin overigens als artikel 34, § 2 Wet Politieambt waarin de officier van bestuurlijke politie centraal gesteld wordt in plaats van een bestuurlijke overheid) kan dienen als rechtsgrond voor de screening. Zoals eerder aangehaald, worden namelijk vanuit de Wet Politieambt en diens link met het EVRM kwalitatieve eisen gesteld aan de formele wet die - zoals *in casu* - de inmenging in het recht op bescherming van het privéleven toelaat: die zijn dat de wet naast toegankelijk (gepubliceerd) ook voorzienbaar moet zijn, wat inhoudt dat op basis van lezing van de wet de betrokken burger moet kunnen weten op welke gronden en onder welke modaliteiten in zijn betrokken recht ingegrepen mag worden door de overheid.

117. Artikel 34 Wet Politieambt regelt de identiteitscontrole, te omschrijven als "*de controle door een politieambtenaar in een politioneel kader van de elementen die voor de burgerlijke stand de status van een bepaalde persoon kenmerken, dit wil zeggen zijn naam, voorna(a)m(en), geslacht, nationaliteit, geboorteplaats en -datum en zijn woon- of verblijfplaats*"⁹⁰. Met deze omschrijving voor ogen, kan de burger volgens het Vast Comité P

worden - hierin schuilt een verschil met Tomorrowland 2017 - door de politiediensten betrokken bij de 'benchmarking' de administratieve overheden genoemd. Op te merken valt dat als juridische basis voor de screening naar aanleiding van het festival in Dour ook een cassatiearrest van 24 januari 2001 genoemd wordt: nog afgezien van de kwestie dat rechtspraak uiteraard geen formele wet is, zoals in dezen vereist, spreekt dit arrest evenwel geenszins over screening op zich, wel over de gronden voor het uitvoeren van een identiteitscontrole in de klassieke zin van het woord (zie: Cass. 24 januari 2001, *Rev.dr.pén.* 2001, 726-729 en *Vigiles* 2002, 175 met noot H. BERKMOES ("Zenuwachtig worden als grond voor identiteitscontrole")).

⁹⁰ E. DE RAEDT, A. LINERS, P. ROSSEEL en B. VAN THIENEN, *De Wet op het politieambt. Handboek van de politiefunctie en politieorganisatie*, Brussel, Politeia, 2017, 433. Hiermee wordt aangeleund bij de

geenszins voorzien dat de politie, met toepassing van artikel 34 Wet Politieambt, jegens hem een screening zou kunnen doorvoeren zoals hier gebeurd is, met name het doorlopen van zijn of haar identiteiten op zijn of haar bestuurlijke en gerechtelijke antecedenten. Ook gelet op het feit dat in artikel 1, derde lid Wet Politieambt - in relatie tot het EVRM - een prohibatieve regel (en niet een permissieve) gelezen moet worden, kan niet gesteld worden dat een screening als een impliciete bevoegdheid vervat in de globale regeling van de identiteitscontrole (art. 34 Wet Politieambt) aanzien mag worden⁹¹.

118. Zoals hoger aangegeven, werd in 2008, door SCHUERMANS wel een link verdedigd tussen identiteitscontroles en controles in politiedatabanken. Zijn analyse situeerde zich evenwel in de bijzondere context van de veiligheidsrisico's verbonden aan het onthaal onder meer in politiecommissariaten, toestand waarvoor een oplossing beargumenteerd werd. Het komt het Vast Comité P voor dat een en ander thans achterhaald is, nu de wetgever bij Wet van 18 maart 2014⁹² in de Wet Politieambt een - uitgebreide - regeling van het politieel informatiebeheer inlaste die met name in artikel 44/7 Wet Politieambt een bijzondere regeling voor screening bevat: het feit dat de Wet Politieambt derhalve thans enerzijds een regeling voor de identiteitscontrole (art. 34 Wet Politieambt) en anderzijds een regeling voor screening (art. 44/7 Wet Politieambt) bevat, toont aan dat de wetgever van oordeel was dat een en ander niet geassimileerd kan worden en dat de screening niet als een impliciete bevoegdheid, vervat in de globale regeling van de identiteitscontrole, te beschouwen valt. We merken overigens op dat SCHUERMANS in zijn stelling de mogelijkheid tot uitvoering van een screening lijkt te verbinden aan het effectief uitvoeren van een identiteitscontrole: uit het onderzoek komt evenwel naar voor dat inzake Tomorrowland 2017 geen identiteitscontroles gebeurd zijn in de zin van artikel 34, § 3 Wet Politieambt...

voorbereidende werken op de Wet Politieambt (zie: Wetsontwerp op het politieambt, *Parl. St. Kamer* 1990-91, nr. 1637/1, 57-60) waar overigens zeer uitdrukkelijk gewaarschuwd wordt voor systematische identiteitscontrole die op geen enkel moment in verband gebracht worden met screenings, zoals in dezen bedoeld: *"Het moet worden voorkomen dat de identiteitscontroles door hun al te systematisch karakter, hun frekwentie of door bepaalde uitvoeringsmodaliteiten ontaarden in buitensporige en hinderlijke politiemaatregelen. Dit kan niet alleen ongerustheid en afkeuring meebrengen maar uiteindelijk ook de doeltreffendheid in gedrang brengen van al de identiteitscontroles onontbeerlijk voor de efficiënte toepassing van verscheidene bijzondere wetten of wetten die opgelegd zijn wegens bepaalde bijzondere omstandigheden. Dat sluit niet uit dat de politie geen noodzakelijke beoordelingsvrijheid mag behouden. Het vastleggen van op objectiviteit gesteunde criteria mag en kan niet gelijk staan met een gebrek aan veiligheid. In voorkomend geval dient de fundamentele regel te worden toegepast die het concept van de bestuurlijke politie beheerst en volgens welke elke maatregel van die aard gesteund is op het evenwicht tussen het vrijwaren van de vrijheid en het instellen van regels die haar beperken teneinde de veiligheid van het geheel van personen te waarborgen"* (Wetsontwerp op het politieambt, *Parl. St. Kamer* 1990-91, nr. 1637/1, 58).

⁹¹ Waarbij het Vast Comité P wenst op te merken dat het feit dat iets technisch mogelijk is (*in casu*: een automatisch verlopende screening in het bijzonder in de ANG) niet zomaar het ontbreken van een formeelwettelijke basis kan billijken, als dit een inmenging in de bescherming van het recht op privéleven inhoudt.

⁹² Wet 18 maart 2014 betreffende het politieel informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van Strafvordering, *BS* 28 maart 2014. Zie met betrekking tot de regeling van het politieel informatiebeheer: S. GODIN, "Quelles perspectives pour la gestion de l'information policière opérationnelle?" in M. BOCKSTAELE en P. PONSAERS (ed.), *Bijzondere inspectiediensten. Overzicht, bevoegdheden, instrumenten, samenwerking en knelpunten*, Antwerpen, Maklu, 2015, 203-229.

119. Concluderend komt het het Vast Comité P voor dat in artikel 34, § 3 Wet Politieambt (hetzelfde geldt voor artikel 34, § 2 Wet Politieambt) j° een voorschrift van een bestuurlijke overheid geen rechtsgrond gelezen kan worden voor een preventieve algemene screening van festivalgangers^{93 94}. Een en ander houdt dus ook in dat een bestuurlijke overheid (*in casu* is er in eerste orde sprake van gemeenteraadsbesluiten/politiecodexen (waarvan de relevante wijzigingen zich situeren vlak voor het daadwerkelijk plaatsvinden van Tomorrowland 2017), daarna van een niet-gedateerd burgemeestersbesluit) onder de noemer van artikel 34, § 3 Wet Politieambt niet zomaar een screening, zoals in dezen doorgevoerd, kan vatten/gelasten op risico *contra legem* te handelen: verdere studie hiervan valt vanzelfsprekend buiten het bevoegdheidsdomein van het Vast Comité P.

3.5.2. Artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° Wet Politieambt als rechtsgrond voor een preventieve algemene screening van festivalgangers

- Algemeen

120. Dat artikel 34 Wet Politieambt niet als juridische basis gebruikt kan worden voor een screening, zoals in dit rapport bedoeld, betekent evenwel niet noodzakelijk dat de reguliere politie ter zake met lege handen zou staan.

121. Zoals aangegeven, voorziet - sedert de inwerkingtreding op 7 april 2014 van de reeds hoger aangehaalde Wet van 18 maart 2014 - artikel 44/7 Wet Politieambt volgens het Vast Comité P in een wettelijke basis die lijkt toe te laten festivalgangers in met name de ANG te screenen. In dat artikel lezen we namelijk: *"De ANG is de politionele gegevensbank die de gegevens bedoeld in artikel 44/5 en de informatie bevat die voor het geheel van de politiediensten nodig zijn om hun opdrachten uit te oefenen en die het mogelijk het maakt:*

(...);

4° de antecedenten van bestuurlijke politie en van gerechtelijke politie op nationaal niveau te controleren;

5° de door de politiediensten uitgevoerde controles te ondersteunen door aan te geven welke maatregelen moeten genomen worden, hetzij op basis van een beslissing van de bevoegde

⁹³ De vraag of de notie 'voorschrift van een bestuurlijke overheid' uit artikel 34, § 3 Wet Politieambt duidt op een gemeenteraadsbesluit, een besluit/bevel van de burgemeester of op nog iets anders is derhalve in dezen op zich irrelevant. Volledigheidshalve geven we aan dat in de recente politieliteratuur aangegeven wordt dat hiermee verwezen wordt naar de burgemeester of de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken (E. DE RAEDT, A. LINERS, P. ROSSEEL en B. VAN THIENEN, *De Wet op het politieambt. Handboek van de politiefunctie en politieorganisatie*, Brussel, Politeia, 2017, 436).

⁹⁴ Overigens komt het ons voor dat in de recente politieliteratuur inzake openbare orde en de handhaving ervan ook niet direct vooropgesteld lijkt te worden dat in artikel 34, § 3 Wet Politieambt een screeningsbevoegdheid, zoals bedoeld in het voorliggende rapport, gelezen dient te worden. Zie in het bijzonder: J. GUNST m.m.v. F. GOOSSENS, *De officier van bestuurlijke politie. Opdrachten en bevoegdheden*, Brussel, Politeia, 2013, 79-80 (*"De identiteit van een persoon wordt gevormd door de elementen die voor de burgerlijke stand de status van die persoon kenmerken. Het gaat concreet om de naam, de voorna(m)en, het geslacht, de nationaliteit, de geboorteplaats en -datum en de woon- of verblijfplaats. De identiteitscontrole is de controle door een politieambtenaar in een politioneel kader van de voormelde elementen. Ze bestaat uit de controle en het nazien van de juiste identiteit van een persoon, maar ook van de authenticiteit van de ter zake voorgelegde documenten"*); A. LINERS et al., *Handboek openbare orde*, II dln., Brussel, Politeia, losbl.

overheden van bestuurlijke of van gerechtelijke politie, hetzij op basis van het bestaan van antecedenten van bestuurlijke of van gerechtelijke politie;

6° de bepaling en de uitwerking van het politie- en veiligheidsbeleid te ondersteunen".

122. Aan te stippen valt dat in de voorbereidende werken op het betrokken artikel inzake met name het geciteerde punt 4° *prima facie* de indruk gelaten wordt dat de bedoelde antecedentencontrole enkel zou slaan op verdachten of veroordeelden. Dit zou volgens het Vast Comité P evenwel geen correcte lezing zijn van de wet, nu onmiddellijk na de betrokken passage diezelfde voorbereidende werken het volgende stellen: "*Deze finaliteit van de ANG zal onder meer gebruikt worden in het kader van de onderzoeken met betrekking tot de veiligheidsmachtigingen of de veiligheidsverificaties uitgevoerd in het kader van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen of nog bij de aanwerving van een personeelslid van de geïntegreerde politie*"⁹⁵. Luidens de voormelde voorbereidende werken laat de betrokken bepaling derhalve meer toe dan enkel een antecedentenbevraging van verdachten en veroordeelden. Overigens lijken de hiervoor geciteerde bewoordingen van artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° Wet Politieambt ons duidelijk: dergelijke bewoordingen hoeven luidens de grammaticale interpretatiemethode geen interpretatie⁹⁶. Koppelt men hieraan de voormelde bevindingen inzake de voorbereidende werken (die - zoals aangegeven - deels maar dit op zeer dubbelzinnige wijze niet stroken met de bewoordingen van de wet), komt het het Vast Comité P voor dat ook met toepassing van de teleologische interpretatiemethode - in lijn met wat SCHUERMANS in de loop van dit onderzoek stelde - verdedigd kan worden dat de voormelde bepalingen aanzien kunnen worden als een actuele rechtsgrond voor de screening, voorwerp van het voorliggende rapport⁹⁷. Een en ander voldoet namelijk aan de eisen die artikel 8 EVRM, artikel 22 Gw. en artikel 1, derde lid Wet Politieambt stellen aan de wettelijke basis voor de inmenging op het recht op bescherming van het privéleven die het uitvoeren van een screening, een dwangmiddel, is.

- De noodzakelijke samenlezing van artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° Wet Politieambt met artikel 44/1, § 1 Wet Politieambt

123. Artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° Wet Politieambt verleent geen vrijgeleide aan de geïntegreerde politie om als het ware in het wilde weg te screenen. De verwerking - die de screening is⁹⁸ - dient namelijk te voldoen aan (onder meer) de eisen van artikel 44/1, § 1 Wet

⁹⁵ Wetsontwerp betreffende het politionele informatiebeheer en tot wijziging van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en het Wetboek van Strafvordering, *Parl. St. Kamer* 2013-14, nr. 3105/1, 35-36.

⁹⁶ Aan te stippen valt dat de antecedentenbevraging in de ANG in artikel 44/10 Wet Politieambt wel gelinkt wordt aan een onderzoek met betrekking tot een misdaad. Dit artikel regelt evenwel specifiek de consultatie van gearchiveerde informatie.

⁹⁷ Zie over deze interpretatiemethoden: J. VANDE LANOTTE, *et al.*, *Belgisch publiekrecht*, I, Brugge, die Keure, 2015, 158-161 (waar ook sprake is van de logische interpretatiemethode op basis waarvan volgens het Vast Comité P verdedigd kan worden dat enkel de voorliggende lezing van de betrokken bepaling consistent is in het geheel van artikel 44/7, eerste lid Wet Politieambt, inbegrepen de bijzondere toelichting in de voorbereidende werken, en van de regeling van het politioneel informatiebeheer in het algemeen).

⁹⁸ De term 'verwerking' dient namelijk breed opgevat te worden en behelst alle activiteiten (het verzamelen, bewaren, doorzenden, bijwerken...) die noodzakelijk zijn voor het vervullen van politieopdrachten (E. DE RAEDT, A. LINERS, P. ROSSEEL en B. VAN THIENEN, *De Wet op het politieambt. Handboek van de*

Politieambt dat stelt: *"In het kader van de uitoefening van hun opdrachten bedoeld in hoofdstuk IV, afdeling 1, kunnen de politiediensten informatie en persoonsgegevens verwerken voor zover deze laatste toereikend, ter zake dienend en niet overmatig van aard zijn in het licht van de doeleinden van bestuurlijke en van gerechtelijke politie waarvoor ze verkregen worden en waarvoor ze later verwerkt worden"*. De screening, een bevoegdheid - zo kan verdedigd worden - naar gronden geregeld in artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° Wet Politieambt, dient met andere woorden te kaderen in het opdrachtenpakket van de geïntegreerde politie waarin de artikelen 14 (bestuurlijke politie) en 15 (gerechtelijke politie - zie ook artikel 8 Sv.) de algemene taakstellende artikelen zijn⁹⁹. In het kader van Tomorrowland is vanzelfsprekend artikel 14 Wet Politieambt van belang dat als volgt luidt: *"Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke politie, zien de politiediensten toe op de handhaving van de openbare orde met inbegrip van de naleving van de politiewetten en -verordeningen, de voorkoming van misdrijven en de bescherming van personen en goederen.*

Zij verlenen tevens bijstand aan eenieder die in gevaar verkeert.

Daartoe zorgen zij voor een algemeen toezicht en voor controles op de plaatsen waartoe zij wettelijk toegang hebben, bezorgen zij het verslag van hun opdrachten en de inlichtingen die zij naar aanleiding van die opdrachten hebben ingewonnen aan de bevoegde overheden, voeren zij maatregelen van bestuurlijke politie uit, treffen zij materiële maatregelen van bestuurlijke politie waarvoor zij bevoegd zijn en onderhouden zij contact met elkaar, alsmede met de bevoegde overheidsdiensten".

politiefunctie en politieorganisatie, Brussel, Politeia, 2017, 265). De link met de Wet Verwerking Persoonsgegevens ligt voor. In die wet duidt de notie 'verwerking' inderdaad op *"elke bewerking of elk geheel van bewerkingen met betrekking tot persoonsgegevens, al dan niet uitgevoerd met behulp van geautomatiseerde procédés, zoals het verzamelen, vastleggen, ordenen, bewaren, bijwerken, wijzigen, opvragen, raadplegen, gebruiken, verstrekken door middel van doorzending, verspreiden of op enigerlei andere wijze ter beschikking stellen, samenbrengen, met elkaar in verband brengen, alsmede het afschermen, uitwissen of vernietigen van persoonsgegevens"* (art. 1, § 2 Wet Verwerking Persoonsgegevens). In artikel 1, § 1 van de voormelde wet worden 'persoonsgegevens' dan weer omschreven als *"iedere informatie betreffende een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, hierna 'betrokkene' genoemd; als identificeerbaar wordt beschouwd een persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identificatienummer of van één of meer specifieke elementen die kenmerkend zijn voor zijn of haar fysieke, fysiologische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit"*. DE RAEDT *et al.* duiden erop dat in artikel 44/1 Wet Politieambt de noties 'persoonsgegevens' en 'informatie' zich onderscheiden door het feit dat persoonsgegevens - in tegenstelling tot informatie - betrekking hebben op een geïdentificeerd of identificeerbaar persoon (E. DE RAEDT, A. LINERS, P. ROSSEEL en B. VAN THIENEN, *De Wet op het politieambt. Handboek van de politiefunctie en politieorganisatie*, Brussel, Politeia, 2017, 265). Of in het kader van Tomorrowland 2017 sprake zou kunnen zijn van (strafrechtelijke) inbreuken in de zin van de Wet Verwerking Persoonsgegevens zal in dit dossier beoordeeld worden door de CBPL. Overigens komt het het Vast Comité P voor dat de informatiebeheerregeling als het ware beschouwd kan worden als - deels - een *lex specialis* tegenover de meer algemene Wet Verwerking Persoonsgegevens. Illustratief hiervoor lijkt het feit dat de betrokken regeling in de literatuur wel eens verrat wordt onder de benaming 'Wet Politieeel Informatiebeheer' (zie in het bijzonder: P. DE HERT, F. VAN OOST en M. VERVAENEN, "Vernieuwingen in de Wet Politieambt en de rechtshulp met betrekking tot de internationale uitwisseling van politieele informatie", *Vigiles* 2016, (193) 199), terwijl een en ander *de jure* een onderdeel is van een breder geheel, de Wet Politieambt.

⁹⁹ Cf. ook het aangehaalde artikel 1, derde lid Wet Politieambt dat de inzet van politieele dwangmiddelen/bevoegdheden uitdrukkelijk en logischerwijze koppelt aan het realiseren van politieele opdrachten.

De screening moet in het licht van de realisatie van de politionele taken toereikend, ter zake dienend en niet overmatig zijn. Hier ligt duidelijk een parallel voor met artikel 8, tweede lid EVRM¹⁰⁰.

- Enkele praktische gevolgen voor de screeningspraktijk

124. De inhoud van het artike1 44/1 Wet Politieambt¹⁰¹ - waarvan de mogelijke rechtsgrond voor de screening die artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° Wet Politieambt is, niet los gezien mag worden - heeft enkele praktische gevolgen voor de screeningspraktijk.

125. Vooreerst dient het belang te worden onderstreept van een gedegen risicoanalyse voorafgaand aan de beslissing over de in te zetten dwangmaatregelen en over de te nemen politimaatregelen¹⁰²: op basis hiervan kan dan gemotiveerd worden waarom een systematische (of partiële) screening noodzakelijk zou zijn. In dit licht is het jammer vast te stellen dat inzake Tomorrowland 2017 op het moment van de mediastorm rond de toen reeds doorgevoerde screenings de risicoanalyse (wel een operatieorder met de maatregelen) nog niet gefinaliseerd bleek te zijn¹⁰³.

¹⁰⁰ Cf. de rechtspraak van het Belgische Grondwettelijk Hof waarin geoordeeld wordt dat elke overheidsinmenging in het recht op privacy voorgeschreven moet worden door een voldoende precieze wettelijke bepaling en moet beantwoorden aan een dwingende maatschappelijke behoefte en derhalve evenredig dient te zijn met de nagestreefde wettelijke doelstelling (zie GwH 27 november 2008, nr. 170/2008, overweging B.9.3.; GwH 22 september 2011, nr. 145/2011, overweging B.33.2; GwH 6 december 2012, nr. 145/2012, overweging B.44.2.).

¹⁰¹ Zie ook de omzendbrief OOP 41 van 31 maart 2014 die uitdrukkelijk het volgende poneert: "*De principes voor de verwerking van politionele informatie zijn beschreven in de artikelen 44/1 en volgende WPA en in de MFO-3 van 14 juni 2002 (boek II van niet-gepubliceerde fiches)*".

¹⁰² Zie ter zake onder andere ook: I. SAERENS (ed.), *Manifestaties en evenementen*, II dln., Brussel, Politeia, losbl. Zie ook de omzendbrief OOP 41 van 31 maart 2014 die op zich niets over screening zegt (evenmin als bijvoorbeeld de aanverwante omzendingen CP 4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus (BS 14 juni 2011) en OOP 42bis van 25 mei 2016 betreffende het uitzenden van voetbalwedstrijden op groot scherm op het Belgische grondgebied en de organisatie van evenementen gelieerd aan voetbal (BS 9 juni 2016)) maar inzake risicoanalyse wel het volgende stelt: "*3. Informatie - Risicoanalyse - Beheer. De informatie-inwinning en -uitwisseling wordt aangestuurd in functie van de vooropgestelde doelen en van mogelijke dreigingen en risico's, in overeenstemming met de principes van Intelligence Led Policing. De risicoanalyse (inclusief de analyse van de opportuniteiten) is de methode om de informatie op een gecibleerde, systematische en dynamische wijze samen te brengen, te analyseren en te gebruiken met het oog op het nemen van risicoverlagende maatregelen*". Het spreekt overigens voor zich dat men bij een voornemen om een dwangmiddel in te zetten eerst nagaat of er hiervoor een wettelijke basis is, of de grond(en) voorligt (voorliggen) op dewelke men dat kan inzetten en wat de te respecteren toepassingsmodaliteiten zijn: het lijkt het Vast Comité P niet direct een juiste praktijk om reactief te gaan reflecteren over dergelijke kwesties.

¹⁰³ In de finaal opgestelde risicoanalyse (die in haar punt 1.6.4. wel gewag maakt van *in se* vreedzame bedoelingen van de festivalgangers) is sprake van de volgende dreigingen: terrorisme en wapens (in kader terrorisme en mogelijke aanslag); vechtpartijen (als probleem openbare orde en gerechtelijk); drugs (bezit, gebruik, handel, ...) (drugsbezit komt niet voor in de screeningscriteria); diefstallen (gauwdiefstallen) (komt niet voor in de screeningscriteria); aanranding eerbaarheid; problematiek valse tickets of doorverkoop (komt niet voor in de nationale screeningscriteria, wel in de bevraging Europol). Op te merken valt dat bij het risicoprofiel van de festivalgangers men in de risicoanalyse naar plaats (*in casu* voor de screening inzake de festivalweide en de camping) nergens spreekt over het gerechtelijk/politioneel verleden van de betrokkenen. Ook opmerkelijk is dat bij het risico verstoring openbare orde niets staat over het weren van personen met een stadionverbod, terwijl finaal toch de stadionverboden gescreend werden. In het licht van de voorgaande bevindingen is het wellicht niet onbelangrijk op te merken dat de directeur operaties inzake Tomorrowland tijdens het onderzoek aangaf dat de criteria *de facto* overgenomen werden uit de praktijk inzake de Werchterfestivals 2017, weliswaar afgewogen

126. Voorts dienen vanzelfsprekend de parameters/criteria die men kiest voor de screening, in duidelijk en nuttig verband te staan met de finaliteit van de screening, die op haar beurt verband moet houden met de resultaten van de risicoanalyse. Inzake Tomorrowland 2017 - waar men, zoals aangegeven, geenszins dacht aan de vermelde artikelen uit de informatiebeheerregeling uit de Wet Politieambt - zijn op dat vlak toch wel heel wat bedenkingen te maken. Opmerkelijk is dat in dit kader in de pers de federale politie ter wettiging wel heel eenzijdig de kaart van de terreurdreiging trok, terwijl *de facto* eerder of minstens evenzeer gefocust lijkt te zijn op zedendelicten en drugs. Bevreemdend is ook dat hoewel bij een festival zoals Tomorrowland, volgens de risicoanalyse, het fenomeen van gauwdiefstallen aandacht verdient, men daarop niet inzet. De vraag of de onmogelijkheid om buitenlandse festivalgangers in de ANG te screenen een discriminatie zou inhouden¹⁰⁴, wordt in het voorliggende rapport niet behandeld, gelet op het specifieke (ook strafrechtelijke) karakter ervan. Tegenover de finaliteit van de screening - de vrijwaring van een veilig festival met uitsluiting van risicopersonen die uiteraard zowel Belg als niet-Belg kunnen zijn - is een en ander natuurlijk wel een gegeven dat toch wel wat de wenkbrauwen doet fronsen¹⁰⁵. Hetzelfde kan gezegd worden met betrekking tot het feit dat één persoon vier tickets kon kopen voor Tomorrowland 2017, terwijl alleen de koper gescreend werd.

127. In het licht van de voormelde finaliteit lijkt het overigens van belang dat de criminaliteitscijfers inzake Tomorrowland 2017 openbaar zouden worden gemaakt: mits vergelijking met de criminaliteitscijfers van vorige jaren kan dan - naast uiteraard op basis van andere factoren - de noodzakelijkheid/wenselijkheid van screening in relatie tot de veiligheid op festivals als Tomorrowland ingeschat worden en de (meer)waarde ervan beoordeeld worden.

aan de eisen van het betrokken parket. De vraag rijst of deze handelwijze strookt met de eisen van artikel 44/1 Wet Politieambt (en het belang erkent van een goede risicoanalyse wat - zoals aangegeven - eigenlijk voortvloeit uit het voormelde artikel).

¹⁰⁴ Zoals eerder aangegeven, was dit een bekommernis van de CBPL (zie haar schrijven d.d. 6 juli 2017). Ook in het besproken advies van de juridische dienst van de federale politie d.d. 8 februari 2017 werd een en ander opgemerkt maar dan eerder - en dit terecht - in de context van de finaliteit van de screening: "*Er dient echter te worden overwogen dat, gelet op de aard en de beperkingen van de beschikbare gegevensbanken en gelet op de internationale en verspreide herkomst van de bezoekers, er nooit een volledige uitsluiting van enig risico zal mogelijk zijn*".

¹⁰⁵ Het onderzoek gaf aan dat voor Tomorrowland 2017 tickets gekocht werden door 120 verschillende nationaliteiten; slechts de helft van de festivalgangers is Belg. Dit houdt in dat de helft van de ongeveer 400.000 bezoekers niet in de ANG staat en derhalve niet gescreend kon worden, behoudens indien ze occasioneel toch in de ANG geregistreerd zouden staan bijvoorbeeld voor feiten (bestuurlijk dan wel gerechtelijk) in België gepleegd.

4. ALGEMEEN BESLUIT

128. In het onderzoek van het Vast Comité P dat leidde tot het voorliggende rapport werd de screening inzake Tomorrowland 2017 in haar verschillende facetten en in zekere mate vergelijkend in tijd en ruimte (er werd gekeken naar de aanpak bij vorige edities van Tomorrowland en bij een aantal andere muziekfestivals) gereconstrueerd.

129. Onder meer op basis van de elementen die hierbij naar voor kwamen, behandelde het Vast Comité P de vraag naar de actuele juridische inbedding van de screening zoals inzake Tomorrowland 2017 doorgevoerd. Ter zake kwam het Vast Comité P tot het besluit dat een screening, zoals uitgevoerd in de context van Tomorrowland 2017, niet gestoeld kan worden op artikel 34, § 3 (hetzelfde geldt voor § 2 van dat artikel) Wet Politieambt *j*° een voorschrift van een bestuurlijke overheid. Dit houdt volgens het Vast Comité P evenwel niet in dat men zich in de huidige stand van het recht op het vlak van een dergelijke screening in een juridisch vacuüm zou bevinden. Mits naleving van artikel 44/1, § 1 Wet Politieambt lijkt immers toch verdedigd te kunnen worden dat met name de Wet Politieambt, in het artikel 44/7, voorziet in een wettelijke basis. Aan te stippen valt dat, gelet op de problematiek van Tomorrowland 2017 en de media-aandacht, bij de juridische analyse gefocust werd op de screening van de *bezoekers/festivalgangers*. Het komt het Vast Comité P evenwel voor dat de voormelde bevindingen ook van toepassing zijn voor de screening van *medewerkers/vrijwilligers*.

130. Met betrekking tot de screeningsproblematiek komt het Vast Comité P tot de volgende besluiten, die voornamelijk van operationele aard zijn.

131. Er werd naar de betrokken politiedienst toe vastgesteld dat de screening inzake Tomorrowland 2017 op meerdere vlakken pijnpunten vertoont. Bovendien blijkt een preventieve screening uitgegroeid te zijn tot een standaardmaatregel bij heel wat evenementen, groot en klein, die evenwel alle verschillende modaliteiten en criteria hanteren voor de screening, zodat elke vorm van coherentie ter zake zoek is. Bovendien bleek dat het nemen van de maatregel van de screening en/of haar invulling soms losstaat van de elementen die desgevallend naar voor komen uit een risicoanalyse.

132. In de diverse stappen van de technische uitvoering op het niveau van de betrokken politiedienst werden telkens kleinere en grotere hiaten vastgesteld door het Vast Comité P, waardoor de kwaliteit van de eigenlijke screening finaal te wensen overlaat, zeker als men overweegt dat de vastgelegde screeningscriteria uiteindelijk niet correct toegepast bleken te worden.

133. Wanneer de betrokken politiedienst, in het verloop van het door het Vast Comité P gevoerde onderzoek, ook zelf - na herhaalde aftoetsing aan zijn eigen criteria - vaststelt dat hij in de fout ging bij het geven van een negatief advies voor 28 van de 33 personen die initieel geweigerd werden, dan lijkt het voor het Vast Comité P noodzakelijk dat de betrokken politiedienst - indien nog mogelijk - corrigerend/schadebeperkend handelt. *In casu* had men de festivalorganisator nog kunnen verwittigen van de foutieve adviezen, zodat deze de betrokkenen alsnog kon toelaten, wat daadwerkelijk nog gekund had. Ook had de politie haar bestuurlijke overheid, betrokken bij de procedure in kort geding kunnen inseinen, zodat deze haar proceshouding kon afstemmen op basis van accurate informatie.

134. De door de federale politie *ad hoc* uitgewerkte procedure om verhaal te halen bleek zo goed als een maat voor niets want de echte fouten in het screeningsproces werden in dat kader niet gedetecteerd.

135. Het gebruik van zachte informatie (RIR's of informatierapporten) bij screenings als deze inzake Tomorrowland 2017 is een heikel punt enerzijds door haar vaak vertrouwelijke aard, waardoor de geweigerde festivalganger er niet mee geconfronteerd mag of kan worden, en anderzijds omdat het vaak niet-geverifieerde informatie betreft.

136. Het komt het Vast Comité P noodzakelijk voor dat de politie aan de slag gaat met openstaande seiningen (te nemen maatregelen) op basis van de overgemaakte gegevens. In algemene termen kan gesteld worden dat in de context van Tomorrowland 2017 de aanwezige, via de organisatie verkregen, informatie niet gebruikt werd binnen de volledige informatiecyclus van de politie.

137. Het Vast Comité P stelde vast dat de internationale screening gebeurde met gedeeltelijk andere parameters dan deze die op nationaal vlak gehanteerd werden (zie ook bijlage 1).

138. Uit het onderzoek van het Vast Comité P bleek tevens dat er nood is aan enerzijds coördinatie inzake de voor de verschillende festivals in België (hetzelfde geldt voor in het bijzonder de Tomorrowlandfestivals in het buitenland) gegeven adviezen en anderzijds afstemming van de screeningsmaatregel over de verschillende festivals heen (coherentie).

139. Ook de screenings bij vorige edities van Tomorrowland roepen een reeks vragen op. In het bijzonder lijkt het werken met een zwarte lijst het Vast Comité P problematisch.

140. De communicatie door de politie naar de buitenwereld was stigmatiserend en niet correct. Ook de crisiscommunicatie naar bijvoorbeeld de CBPL, de politiecontroleorganen en de betrokken overheden bleek bij aanvang van het onderzoek foutief te zijn op cruciale punten (bijvoorbeeld over het aantal bezoekers dat gescreend werd).

141. Op basis van de reconstructie van de uitgevoerde screening inzake Tomorrowland 2017 is het voor het Vast Comité P duidelijk dat de screening op meerdere facetten problematisch was en een gebrek vertoonde aan de juiste 'checks and balances'. Het Vast Comité P stelt zich vragen over de efficiëntie van een dergelijk screeningsproces, zoals dit nu toegepast werd. De indruk ontstaat dat een en ander zich voornamelijk situeerde in een context van capaciteitsbesparing op het vlak van politie-inzet en dat men vanuit die insteek de verschillende genomen maatregelen uitrekte naar hun maximum in een poging alle risico's, verbonden aan Tomorrowland 2017, volledig uit te sluiten.

142. De belangrijke vraag is natuurlijk: bereikte men met dit alles wel zijn doel, met name het (vrijwel) uitsluiten dat risicopersonen het festival betreden? Dit lijkt het Vast Comité P van belang in relatie tot de opportuniteitsvraag. Concreet stelt het Vast Comité P dat op basis van de vele hiaten die vastgesteld werden en niet het minst doordat er maar een

bepikt deel van de festivalgangers gescreend werd, het antwoord op de voormelde vraag voor Tomorrowland 2017 negatief is.

5. AANBEVELINGEN

143. Uit het algemeen besluit kwam naar voor dat er inzake de operationele uitvoering van de screeningsprocedure inzake Tomorrowland 2017 heel wat bedenkingen geformuleerd konden worden. Ook de discussie omtrent de juridische inbedding van de screeningsproblematiek is een aandachtspunt op zich. Vanuit zijn verbetergerichte insteek formuleert het Vast Comité P *in fine* van de voorliggende studie dan ook een aantal aanbevelingen.

5.1. TER ATTENTIE VAN DE WETGEVER *SENSU LATO*, DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN BINNENLANDSE ZAKEN

144. Het is vooreerst aanbevolen, uiteraard indien de voorliggende analyse bijgetreden wordt, uitdrukkelijk te stellen dat artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5°, 6° j° artikel 44/1, § 1 Wet Politieambt een correcte juridische grondslag biedt voor de bedoelde screening. Een en ander lijkt zelfs eerder noodzakelijk dan wenselijk¹⁰⁶: de media- en politieke aandacht die Tomorrowland 2017 kreeg, is even tekenend als de zeer uiteenlopende visies die de federale politie en de CBPL hadden over de screening. Explicitering van de toepasselijkheid van de voormelde artikelen en verduidelijking aan de hand van voorbeelden (voor welke finaliteiten kan screening? wat is dan ter zake dienend en niet overmatig?) in een omzendbrief lijkt een mogelijke optie, eerder dan een bijkomende expliciete wetsbepaling die overigens riskeert vast te lopen op de eisen van artikel 8, tweede lid EVRM wanneer die wetsbepaling een systematische screening zou toelaten bij alle mogelijke festivals, zonder toets van noodzakelijkheid en dergelijke; enkel bijvoorbeeld wanneer men een en ander zou ophangen aan een duidelijk, wettelijk concept als niveau 3 of hoger, valt een dergelijke extra wettelijke basis te overwegen¹⁰⁷. Een nieuwe omzendbrief inzake de Wet Politieambt lijkt ons ter zake bijzonder nuttig: eerder werd reeds betoogd dat de actuele omzendbrief van 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt¹⁰⁸ sowieso - en dit dringend - aan actualisering toe is¹⁰⁹.

145. In een omzendbrief, zoals hiervoor vooropgesteld, kan dan ook - deze tweede aanbeveling is van belang in het licht van de eisen van artikel 44/1, § 1 Wet Politieambt - de relevantie geaccentueerd worden van een gedegen risicoanalyse waaruit het nut van een

¹⁰⁶ In die zin is het verheugend vast te stellen dat de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken, bij monde van zijn kabinetsmedewerker op de in de inleiding geduide vergadering in de lokalen van de CBPL d.d. 21 juli 2017, zelf reeds aangaf enerzijds dat er bij de diverse screenings inzake evenementen een onevenwicht vastgesteld werd en anderzijds dat de intentie bestaat om in overleg met de sector werk te maken van een verhelderend regelgevend initiatief dat noodzakelijk, minstens aangewezen, geacht wordt.

¹⁰⁷ Waarbij men natuurlijk wel in rekening dient te brengen dat het dreigingsniveau 3 voor het ganse land geldt, al een hele tijd van toepassing is en wellicht ook nog een hele tijd aangehouden zal worden. Men zal dienen in te schatten of een loutere verwijzing naar het dreigingsniveau 3, zonder verdere concretisering naar *in casu* een muziekfestival toe, voldoet aan de Straatsburgse eisen.

¹⁰⁸ BS 20 maart 1993.

¹⁰⁹ Zie: VAST COMITÉ P, *Jaarverslag 2016*, www.comitep.be, 76-78. Zie ook: F. GOOSSENS, "Een pleidooi in een pleidooi: vergeet bij de (aangekondigde) vereenvoudiging van de strafprocedure a.u.b. de politie niet", *Vigiles* 2012, (409) 412-413; F. GOOSSENS *et al.*, "Opgelet: werken! De Wet op het politieambt als eeuwige werf", *Vigiles* 2013-14, (127) 141-142. In die omzendbrief zou - in een passage over de burgerlijke aansprakelijkheidsregeling - bijvoorbeeld ook gewezen kunnen worden op de noodzaak voor politieambten om gedetecteerde fouten die aanleiding kunnen geven tot schadevergoeding wegens causaal verband tussen beide te melden aan de personen, overheden of instanties die het nodige kunnen doen ter reductie van de schade. In het onderzoek naar Tomorrowland 2017 werd namelijk vastgesteld dat niet zo gehandeld werd toen kennisgenomen werd van foute screeningsresultaten.

screening ter handhaving van de openbare orde dient te blijken. Logischerwijze dienen de criteria¹¹⁰ aan de hand waarvan men screent op te hangen aan de dreigingen, zoals naar voor komend uit de risicoanalyse¹¹¹. Of een en ander finaal efficiënt was, kan onder meer geïllustreerd worden aan de hand van de criminaliteitscijfers inzake het betrokken evenement, *in casu* Tomorrowland 2017. Ook indien andere festivals in de toekomst bezoekers zouden screenen, is een dergelijke openheid vanzelfsprekend aangewezen vanuit de insteek van de voormelde wetsbepaling. We merken in de marge op dat een gedegen ventilatie van met name de ANG, waarop de criteria toegepast worden, een niet onbelangrijk element lijkt te zijn ter inschatting van de screeningspraktijk in het licht van de eisen van artikel 44/1, § 1 Wet Politieambt: enkel dan kan men de 'juiste' informatie aftoetsen aan correct te bepalen criteria (zie hiervoor) en kan men spreken van een gepaste gerichte screening.

146. Uiteraard dient het voormelde - het betreft hier een derde aanbeveling - ook opgenomen te worden in de politieopleidingen, inbegrepen in de cursus 'Gold commander'¹¹² waarin bijvoorbeeld de typologie uitgebreid zou kunnen worden met een rubriek 'festivals' die - net als andere massa-evenementen - mensen van divers pluimage bij mekaar brengen en dus sowieso op zich een bepaald risico op ordeverstoringen in zich dragen.

147. Een vierde aanbeveling houdt verband met de wijze van communicatie van de genomen beslissingen naar aanleiding van de uitgevoerde screening. Om een discussie over al dan niet schendingen van het beroepsgeheim¹¹³ te vermijden, is het aangewezen dat de politie inzake

¹¹⁰ Die op gedegen wijze moeten bepalen onder welke voorwaarden men zachte informatie negatief in rekening zal brengen.

¹¹¹ Eventueel kan men de criteria differentiëren naargelang de festivalganger al dan niet blijft overnachten op een camping.

¹¹² In de cursus is sprake van een kompas voor politie-acties dat neerkomt op een appreciatieverplichting. Dit model (kompas) wordt aangewend om de overheid te adviseren over de gepastheid van een politiemaatregel of om zelf een concrete politiemaatregel te onderzoeken of te evalueren. Concreet geeft dit kompas een begrenzing aan naar doel met het legitimiteits- en opportuniteitsbeginsel en naar middel met het effectiviteits- en evenredigheidsbeginsel. Ook wordt uitgelegd hoe een risicobeeld van een deelnemer opgemaakt wordt. Hierbij moet men vertrekken van de deelnemende groeperingen en deze afzetten ten opzichte van de risico's (kritieke en potentieel kritieke punten). Hierbij dient men diverse risico's aan te brengen met de mogelijke actie of activiteit gerelateerd aan een bepaald punt. Ook bevat de cursus een deel over "*de matrix voor graduele opschaling van de politiemaatregel*" dat voorziet in een hermetische controle met systematische identiteitscontrole bij dreigingsniveau 4 (de tekst spreekt ook over niveau 3+, wat geen officieel dreigingsniveau is).

¹¹³ In de communicatie aan de afgewezen festivalgangers die zich bij de federale politie beklaagden over hun weigering - overigens een beslissing van Tomorrowland en niet van de federale politie - leest het Vast Comité P niet direct concrete elementen door de politie gepuurd uit met name de ANG: "*Beste (...), We ontvingen uw vraag betreffende de intrekking van uw toegangsticket voor Tomorrowland 2017. We begrijpen dat het niet aangenaam is dat u niet kan deelnemen aan dit festival. De federale politie heeft echter met de nodige zorg en nauwkeurigheid en volgens welbepaalde criteria een selectie gemaakt. Alle dossiers van de bezoekers die door de computer werden geselecteerd, werden nadien nog eens individueel en handmatig geverifieerd. Uw dossier werd, zoals u vroeg, nogmaals grondig bekeken en onderzocht. We hebben uw identiteit nogmaals gecheckt. We kunnen u met stellige zekerheid melden dat hierin geen vergissing begaan werd. Uit de elementen, waarop we onze eerste beslissing gebaseerd hebben, blijkt dat we bij ons standpunt moeten blijven. We begrijpen dat u graag de details van deze beslissing wil kennen, maar ons beroepsgeheim verbiedt ons om hierover - zelfs met u - te communiceren. Hoogachtend, federale politie*". Ook in de communicatie naar Tomorrowland toe zou de politie enkel gezegd hebben dat ze de betrokken personen naar toegang toe negatief adviseren, dit zonder enige verdere onderbouw (zie de communicatiemail aan de afgewezen festivalgangers: "*Beste (...), Omwille van veiligheidsredenen is de federale politie verplicht om nazicht te doen m.b.t. iedere persoon die een*

resultaten van screenings ook de overige regels van artikel 44/1 Wet Politieambt volgt en zich derhalve beperkt tot communicaties aan de bestuurlijke¹¹⁴ en de gerechtelijke overheden die natuurlijk niet te assimileren zijn met privéorganisaties. Aldus vermijdt men overigens ook het verwijt de Deontologische Code niet gerespecteerd te hebben op - naast op punt 48 dat de informatieverstrekking door de politie aan haar overheden betreft - de punten waar deze verplicht tot naleving van de regelgeving.

148. Gelet op de in de inleiding vermelde taakverdeling met met name de CBPL, vallen kwesties die eerder gerelateerd zijn aan de Wet Verwerking Persoonsgegevens buiten het bestek van het voorliggende rapport. Desalniettemin wenst het Vast Comité P toch één aanbeveling die kadert in de context van de voormelde wet mee te geven. Zoals ook aangegeven in de vermelde beschikking in kort geding van 27 juli 2017, kon de privéorganisator als het ware niet anders dan de inschatting door de politie over het al dan niet weigeren van de gescreende festivalgangers volgen¹¹⁵. De politionele inschatting heeft derhalve zware gevolgen voor de betrokkene, temeer als men overweegt dat een weigeringsbeslissing enerzijds volgens artikel 1.2. van de algemene voorwaarden van Tomorrowland¹¹⁶ kan leiden tot als het ware een festivalverbod gedurende vijf jaar en anderzijds door de buitenwereld gehanteerd kan worden als een reden om de geweigerde als een "drugsgebruiker", een "crimineel" of - gelet op de perswoordvoering door de federale politie waarin constant gehamerd werd op de terreurdreiging - een "terrorist" te gaan aanzien¹¹⁷. Een volwaardige beroepsmogelijkheid¹¹⁸ waarbij de geweigerde persoon

Tomorrowland ticket (of tickets) heeft gekocht. Helaas hebben ze ons aangaande jou en jouw aankoop een negatief advies bezorgd. Vermits Tomorrowland dat advies strikt opvolgt, delen we je mee dat je niet zal worden toegelaten om het festival te betreden en dat we je armband en ticket moeten blokkeren. (...) Als je vragen zou hebben over het negatief advies van de federale politie, gelieve commission@privacycommission te contacteren").

¹¹⁴ Zie ter zake in het bijzonder: P. DE HERT en R. SAELENS, "Lokale besturen, informatienoden en de nood aan een Wet Verwerking Persoonsgegevens. Gedaan met deeloplossingen", *Vigiles* 2011, 1-5; L. HUYBRECHTS, "Strafgerecht, dringende medische hulp en openbaar bestuur: delicate latrelaties", *NC* 2010, 215-227.

¹¹⁵ Zie pagina 12, randnummer 16 van de bedoelde beschikking: *"De toegangsweigerings is het gevolg van een bevel van de federale politie dat gericht werd aan de organisator van het festival die zich verplicht zag hieraan gevolg te geven"*. Op pagina 18, randnummer 29 van het vonnis wordt dan weer verwezen naar het aangehaalde artikel 5.9.10. van de betrokken politiecodel: de bewoordingen *"Daartoe zal de organisator ... weigeren"* maken volgens de rechter dat Tomorrowland gehouden is het advies te volgen. Op pagina 19, randnummer 29 wordt het volgende gesteld: *"De voorzitter besluit dan ook dat de toegangsweigerings gekwalificeerd lijkt te moeten worden als een beslissing van de federale politie, genomen in uitvoering van een besluit van de burgemeester van BOOM dat op zijn beurt gebaseerd werd op artikel 4.9.10 van de intergemeentelijke codex van de gemeenten BOOM en RUMST. De mededeling die door de BVBA ID & T werd gedaan, lijkt niet meer te zijn dan het gevolg van een overheidsbevel, en lijkt als zodanig niet te moeten worden gekwalificeerd als een uitoefening van een contractueel recht"*.

¹¹⁶ In zijn advies d.d. 8 februari 2017 stelde de juridische dienst van de federale politie trouwens enkele wijzigingen voor inzake die algemene voorwaarden: *"Voor toekomstige edities dient Tomorrowland in haar algemene voorwaarden:*

- uitdrukkelijk aan te geven dat de gegevens zullen worden overgemaakt aan de politie (dit overeenkomstig artikel 9 van de Privacywet);

- de huidige lijst van redenen voor weigering van toegang aan te passen teneinde ook uitdrukkelijk de weigering van aflevering van het ticket mogelijk te maken. Momenteel is de lijst die toelaat iemand te weigeren wel niet-limitatief waardoor het op heden reeds mogelijk is deze personen niet toe te laten het festival te bezoeken, doch teneinde voldoende transparantie te hebben is het aan te raden dit te vermelden". Een inschatting van dit voorstel behoort luidens de in de inleiding geschetste taakafbakening de CBPL toe, temeer daar een en ander ook niet direct de politie aangaat.

¹¹⁷ Zie ook pagina 21, randnummer 31 van de voormelde beschikking.

derhalve zicht moet krijgen op de elementen die aanleiding gaven tot de negatieve toegangsbeslissing, finaal genomen door de privéorganisator, dit uiteraard mits respect van de regels van het beroepsgeheim en het geheim van het onderzoek^{119 120}, is dan ook aan te bevelen. Zoals geweten, kan de wetgever daarop uitzonderingen voorzien en een spreekrecht dan wel spreekplicht voorzien. De vraag rijst overigens ook of gegevens waarvan de betrokkene kennis draagt (bijvoorbeeld veroordelingen en stadionverboden) wel onder het beroepsgeheim vallen¹²¹. De realisatie van de hier voorgestelde procedure is des te meer gepast wanneer we overwegen dat de hiervoor vermelde beschikking in kort geding het ontzeggen van de toegang tot het festivalterrein kwalificeert als een vrijheidsberoving in de ruime zin: *"De betrokkene mag immers niet gaan en staan waar hij wil, en meer precies mag hij niet gaan en staan op de plaats waar hij precies de bedoeling heeft om te gaan staan met uitsluiting van alle andere plaatsen omdat hij daarvoor een toegangsticket heeft gekocht. Ook een dergelijke beperking van de individuele vrijheid mag niet willekeurig gebeuren en in een Rechtsstaat lijkt het noodzakelijk te zijn dat de mogelijkheid bestaat van rechterlijke controle op de redenen die daarvoor worden ingeroepen"*¹²².

¹¹⁸ Cf. de procedure inzake veiligheidsmachtigingen, -attesten en -adviezen, vervat in: Wet 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *BS* 7 mei 1999; Wet 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *BS* 7 mei 1999 en err., *BS* 24 juni 1999; KB 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *BS* 31 maart 2000; KB 24 maart 2000 tot regeling van de rechtspleging voor het beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen, *BS* 31 maart 2000. Thans dient men zich te behelpen met artikel 13 Wet Verwerking Persoonsgegevens (j° Omz. GPI 75 15 oktober 2013 - Gemeenschappelijke richtlijn van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken betreffende de door de politiediensten na te leven procedureregels in het kader van de onrechtstreekse toegang tot de persoonsgegevens die zij in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke en bestuurlijke politie verwerken in de algemene nationale gegevensbank, *BS* 19 december 2013): dit instrument biedt evenwel onafdoende herstellmogelijkheden.

¹¹⁹ Zie ook: R. WHITE en C. OVEY, Jacobs, White & Ovey, *The European Convention on Human Rights*, Oxford, University Press, 2010, 374-376 waar verwezen wordt naar de Straatsburgse arresten Turek versus Slovaakse Republiek van 14 februari 2006 en Rotaru versus Roemenië van 4 mei 2000 waarin het precies gaat - in relatie tot artikel 8 EVRM - over toegangsmogelijkheden van burgers tot overheidsinformatie die op hen betrekking heeft en die in het eerste geval leidde tot voor Turek negatieve professionele gevolgen.

¹²⁰ Cf. bepaalde rechtspraak van het Belgische Grondwettelijk Hof (www.grondwettelijkhof.be) die ter zake enige speling lijkt toe te laten. Ter zake verwijzen we naar: GwH 14 juli 2016, nr. 108/2016, overweging B.126-133 *et seq.*, waarin het Grondwettelijk Hof blijkbaar het gegeven dat personen niet weten waarvoor ze in de politiedatabanken opgenomen zijn, aanvaardt als zijnde geen schending van de Grondwet. Dit betekent evenwel niet dat het Grondwettelijk Hof ter zake geen waarborgen noodzakelijk acht. Zie ter zake bijvoorbeeld: GwH 18 oktober 2006, nr. 151/2006, overweging B.13.3.: *"Wanneer de wetgever het mogelijk maakt dat gegevens in verband met de persoonlijke levenssfeer het voorwerp uitmaken van geheime maatregelen die aan de controle van de betrokken persoon alsook van het publiek ontsnappen, dan moet de wet zelf, in tegenstelling tot de administratieve praktijk waarmee ze gepaard gaat, de omvang van de aan de bevoegde overheid toegekende beoordelingsvrijheid vrij duidelijk definiëren om het individu op gepaste wijze tegen willekeur te beschermen"*. Luidens mededelingen van de CBPL tijdens het onderzoek zou ook de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie in zekere mate triëren inzake de vraag wat aan een persoon meegedeeld moet worden (gewezen werd op het volgende arrest HvJ 4 juni 2013, C-300/11).

¹²¹ Zie in die zin pagina 21, randnr. 31 van de voormelde beschikking: *"Aan personen waarvan geoordeeld wordt dat zij een veiligheidsrisico inhouden, louter op basis van hun strafregister of op basis van andere gegevens die de betrokkene kennelijk ook zelf kent (bv. een stadionverbod), kon de reden van de weigering aan de betrokkene worden meegedeeld zonder dat hierbij enig geheim werd geschonden"*.

¹²² Zie pagina 21, randnummer 31 van de beschikking.

5.2. TER ATTENTIE VAN DE GEÏNTEGREERDE POLITIE

149. Hetgeen in punt 5.1. aanbevolen werd (een deel ervan belangt, naast de wetgever *sensu lato*, ook de geïntegreerde politie aan) op het vlak van verhaal, draagt natuurlijk tegelijkertijd de roep in zich tot het op punt stellen van een gedegen screeningsmethodiek¹²³ die ertoe moet leiden dat de gescreenden zich zo weinig mogelijk geroepen zullen voelen om verhaal aan te tekenen. In dat kader kan gepleit worden voor: 1) een coördinerend initiatief op nationaal vlak, zodat op een coherente manier over heel België de gegeven adviezen inzake al dan niet toegang tot festivals opgevolgd kunnen worden: dit ontbreekt thans; 2) een screeningsprocedure die een soort 'eenheid van rechtspraak' verzekert bijvoorbeeld doordat de negatieve adviezen nog eens nagekeken worden door één persoon die ook de dossiers over de betrokkenen bekijkt; 3) het inbouwen van een fase van overleg met het parket waarin namen/dossiers van personen die men in het bijzonder op grond van hun strafrechtelijk verleden (maar bijvoorbeeld ook op grond van hun Voetbalwetantecedenten) negatief wil adviseren, afgetoetst worden bij het parket dat als belangrijke behoeder van het maatschappelijk belang als geen ander met betrekking tot concrete veroordeelden, verdachten dan wel personen die strafrechtelijk op de radar staan, zou moeten kunnen inschatten of zij een gevaar betekenen voor een festival als Tomorrowland, hierbij ook rekening houdend met beginselen als het niet moeten blijven boeten voor een fout uit het verleden.

150. Zoals eerder in punt 5.1. aangegeven, kan op het vlak van de screening het belang van een goede risicoanalyse moeilijk overschat worden. Indien op basis hiervan beslist wordt tot het uitvoeren van een screening, moet erover gewaakt worden dat die maatregel ter zake dienend en niet overmatig is. In dat kader moeten de administratieve en gerechtelijke overheden nauwer betrokken worden bij het vastleggen van de screeningscriteria en moet in bepaalde gevallen voorzien worden in overleg met hen inzake bepaalde delicate of twijfelgevallen (bijvoorbeeld bij radicalisme).

151. Ook dient de politie finaal foutieve negatieve adviezen bij de organisator te corrigeren. Op dit vlak liep het inzake Tomorrowland 2017 duidelijk mis: thans, na afloop van het festival, lijkt aan de organisator nog steeds niet meegedeeld te zijn dat bepaalde adviezen ten onrechte negatief waren, wat gevolgen zou kunnen hebben voor de deelname van de betrokkenen aan latere edities van Tomorrowland.

152. De communicatie met de organisator dient duidelijk onderworpen te worden aan een evaluatie, gezien de diverse vastgestelde problemen.

153. Over de communicatie (zeker over de crisiscommunicatie) in de media, rond de screening inzake Tomorrowland 2017 en de ermee verbonden problemen, lijken er duidelijk lessen getrokken te moeten worden in de schoot van de federale politie.

¹²³ Waarbij men ook moet nadenken over de bronnen te gebruiken bij een screening. Een nazicht in het Centraal Strafrechtregister gebeurde niet bij Tomorrowland 2017 (noch bij vorige edities) noch bij de andere festivals, marginaal getoetst in het voorliggende onderzoek, omdat deze databank binnen de politie nog steeds niet consulteerbaar is.

5.3. TER ATTENTIE VAN DE GEÏNTEGREERDE POLITIE EN HAAR OVERHEDEN

154. In de punten 5.2. en 5.3. werden al enkele aanbevelingen geformuleerd die op zich ook de geïntegreerde politie in relatie tot haar overheden aanbelangen. Thans stelt het Vast Comité P nog specifiek het volgende voorop.

155. Er is dringend nood aan een duidelijke procesbeschrijving voor het uitvoeren van een screening zoals inzake Tomorrowland 2017, waar zeker de 'do's' en de 'don't's' aangereikt dienen te worden en waarin gewaarschuwd wordt voor de technische valkuilen bij de verwerking van zogenaamde 'bulkgegevens'. Een essentieel element dat hierbij uitgewerkt dient te worden, is de kwaliteitscontrole op dit proces waarbij voorzien dient te worden dat een eindbeslissing tot een negatief advies door iemand anders genomen wordt dan door de persoon die de screening uitgevoerd heeft. De praktijk waarbij het aantal personen dat de screening uitvoert, beperkt wordt, lijkt positief, net als het toevertrouwen van de eigenlijke kwaliteitscontrole op het hele screeningsproces aan één persoon.

156. Er dient bepaald te worden wat de politie na het evenement met de gegevens (bijvoorbeeld: listings van organisator onder meer met identiteiten van bezoekers; resultaten bevraging ANG; adviezen; lijst met geweigerden) nog mag doen en hoe lang deze gegevens bijgehouden mogen/moeten worden. Er dient hier een evenwicht gevonden te worden tussen enerzijds de termijn nodig om *a posteriori* een controle uit te voeren (ook in het kader van individuele klachten) en anderzijds het principe dat informatie niet overmatig lang bijgehouden mag worden.

157. Afsluitend kan gesteld worden dat het voormelde ophangt aan de visie van het Vast Comité P dat een screening zoals inzake Tomorrowland 2017 opportuun kan blijken na een wettelijkheids-, finaliteits-, subsidiariteits- en proportionaliteitstoetsing in relatie tot een gepaste risicoanalyse, waarbij een transparante procesbeschrijving, met inbegrip van een gedegen kwaliteitstoetsing, gevolgd wordt, dit alles binnen een duidelijk wettelijk en regelgevend kader met passende waarborgen voor de festivalgangers en de medewerkers.

5.4. TER ATTENTIE VAN DE PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

158. Tot slot dient opgemerkt te worden dat het Tomorrowland 2017-gebeuren zich situeert in een publiek-private context. Dit is niet zo bijzonder nu bijvoorbeeld ook de reeds aangehaalde Voetbalwet zich in een dergelijk verhaal inschrijft en ook de recente beleidsteksten inzake veiligheid brood zien in een dergelijke samenwerking¹²⁴. Het komt in alle geval wel minstens wenselijk voor dat het hier niet gaat om een eenrichtingsverhaal (waarbij de politie criteria toetst die minstens deels teruggaan op de algemene voorwaarden van een privéorganisator) en dat ook politie en justitie baat hebben bij een en ander: dit kan door een consequent signaleren door de privéorganisator van personen die zich bij het evenement aandienen, terwijl zij geseind staan. Tegen die achtergrond slaat het advies van de juridische dienst van de federale politie d.d. 8 februari 2017 de spijker op de kop waar het stelt: "*Indien er alsnog sprake is van aanwezigheid van een persoon ten opzichte waarvan*

¹²⁴ FEDERALE POLITIE, *Nationaal veiligheidsplan 2016-2019. Samen, naar de kern van de zaak*, Brussel, FedoPress - FOD Financiën, 2016; X., *Kadernota Integrale Veiligheid 2016-2019*, FOD Justitie, Brussel, 2016 (beide afgedrukt in: D. VAN DAELE, F. GOOSSENS en L. MERGAERTS, *Het Belgische politiewezen. Wetgeving en beleid*, Mechelen, Kluwer, 2017, 1059-1243).

maatregelen moeten genomen worden, dan dient dit te worden gesignaleerd bij het betreden van het festival (de technische mogelijkheid hiervan, via de controle van het ticket, dient te worden besproken met de organisator). Deze te nemen maatregel moet worden uitgevoerd door een politieambtenaar van zodra de persoon fysiek aanwezig is (m.a.w. aan elke ingang van het festival)". In Tomorrowland 2017 lijkt een en ander alvast niet op die wijze plaatsgevonden te hebben.

6. AFKORTINGEN

AIK	Arrondissementeel informatiekrispunt
ANG	Algemene Nationale Gegevensbank
CBPL	Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer
CGI/SPOC	'Single Point of Contact' van de directie van de internationale politiesamenwerking
COC	Controleorgaan op de politionele informatie
CSD	Gedeconcentreerde coördinatie- en steundirectie
DGJ/DJSOC	Algemene directie gerechtelijke politie van de federale politie
DRI	Directie van de politionele informatie en de ICT-middelen
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
OCAD	Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse
PV	Proces-verbaal
PZ	Politiezone
RIR	Informatierapport
WPA	Wet op het politieambt

7. **BIJLAGE 1: VERGELIJKINGSTABEL SCREENINGSPARAMETERS TOMORROWLAND 2017 (NATIONAAL, EUROPOL, INTERPOL)**

	Nationale screening		Europol	Interpol
Input screening	Namen bezoekers	Namen medewerkers	Bezoekers (naam, adres, e-mail, telefoonnummer) + namen bedrijven + namen medewerkers	Bezoekers (naam, adres, e-mail, telefoonnummer) + namen bedrijven + namen medewerkers
	Geen nazicht andere gegevens	Geen nazicht andere gegevens	Alle beschikbare gegevens nagekeken	Alle beschikbare gegevens nagekeken
Administratieve politie	Stadionverboden via DAO	Idem	n.v.t.	n.v.t.
Gerechtelijke politie	Hoever terug?	Idem	Geen beperking in de tijd gevraagd	Geen beperking in de tijd gevraagd
	Combinatie criteria		Geen noodzaak 2 feiten	Geen noodzaak 2 feiten
	Type informatie		Analytical working files (harde en zachte informatie)	Interpol “nominal database”: internationaal geseinden + verdachten in uitgewisselde berichten (dus harde en zachte informatie)
Criteria criminaliteit	- Drugsfeiten zwaarder dan enkel bezit/gebruik - Zedenfeiten		- AWF Drugshandel - Neen	Geen specificatie naar fenomenen

Bijkomende DB Terro	<ul style="list-style-type: none"> - Gewelddelicten - Zware criminaliteit tegen goederen - Radicalisme/terrorisme - Criminele organisatie/verdachte handelingen/vereniging misdadigers¹²⁵ 		<ul style="list-style-type: none"> - Neen - Neen - AWF Terrorisme - Neen <p>Bijkomend wel op AWF "Counterfeit" (valsheden)</p>	
	Geen bevraging DJSOC/Terro	Wel bevraging DJSOC/Terro	n.v.t.	n.v.t.

¹²⁵ We wensen op te merken dat dit de zes hoofdcategorieën zijn. Voor meer details en afbakening van de fenomenen verwijzen we naar de eigenlijke tekst.