



Screeningspraktijk inzake het festival 'Tomorrowland': een gefocust opvolgingsonderzoek

Vast Comité van Toezicht op de politiediensten

Toezichtsonderzoek

Luchtfoto: WIM ROBBERECHTS & Co

Bron: Kamer van volksvertegenwoordigers, foto gerealiseerd met medewerking van de Directie Luchtsteun van de federale politie.

INHOUD

1. INLEIDING	1
2. ONDERZOEK INZAKE HET FESTIVAL ‘TOMORROWLAND 2017’: SITUERING EN SYNTHESE VAN DE AANBEVELINGEN	2
3. BEVINDINGEN UIT HET OPVOLGINGSONDERZOEK	3
3.1 Regeling van de screening bij omzendbrief/omzendbrieven	3
3.2 Benchmarking andere festivals	7
3.3 Visie van de DirCo ANTWERPEN, operationeel verantwoordelijke inzake Tomorrowland 2017 en 2018	8
3.4 Techniciteit van de inzake Tomorrowland 2018 doorgevoerde screening (medewerkers)	10
3.5 Bevraging COC	12
4. ALGEMEEN BESLUIT	12
5. AANBEVELINGEN	14
6. LIJST VAN AFKORTINGEN	15

1. Inleiding

1. Het festival Tomorrowland 2017 ging gepaard met heel wat - onder meer juridische - commotie in de pers en discussies in de Kamer van volksvertegenwoordigers. Een en ander betrof in het bijzonder de zogenaamde 'screening', het voorafgaandelijk 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 ging men dan politioneel verder aan de slag teneinde in te schatten of er aan de betrokkenen een veiligheidsrisico kleeft¹.

2. Het Vast Comité P boog zich over deze kwestie: dit onderzoek leidde eind 2017 tot het rapport 'De screeningspraktijk inzake het festival 'Tomorrowland 2017': operationele en juridische aspecten'².

3. Vanwege de hiervoor vermelde commotie, maar ook gelet op de bezorgdheden omtrent de juridische basis voor de screening - kernpunt in de toezichtstaak van het Vast Comité P³ - besloot het Vast Comité P een opvolgingsonderzoek ter zake uit te voeren met focus op de implementatie in 2018 van de aanbevelingen die het Vast Comité P in het voormelde rapport van 2017 formuleerde.

4. In dit kader werd enerzijds de in het verlengde van Tomorrowland nieuw uitgevaardigde regelgeving bekeken en werden anderzijds, naast de bestuurlijk directeur-coördinator (DirCo) ANTWERPEN, relevante verantwoordelijken bevraagd op het niveau van de commissaris-generaal en het SICAD-AIK ANTWERPEN. Vanuit een enigszins beperkt benchmarkingsperspectief werd ook een aantal operationele politieverantwoordelijken bij andere festivals bevraagd. Meer bepaald gaat het om de festivals die ook bij het onderzoek inzake Tomorrowland 2017 betrokken werden.

.....

¹ VAST COMITÉ P, De screeningspraktijk inzake het festival 'Tomorrowland 2017': operationele en juridische aspecten, www.comitep.be, 2017, 4.

² www.comitep.be, 2017, 54p.

³ Zie artikel 1, eerste lid, 1° Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, BS 26 juli 1991.

2. Onderzoek inzake het festival ‘Tomorrowland 2017’: situering en synthese van de aanbevelingen

5. In 2017 vond in de weekends van 20-23 en 27-30 juli in BOOM en RUMST het muzikfestival ‘Tomorrowland 2017’ plaats. Voorafgaand aan het festival werden de identiteiten van de festivalgangers/bezoekers/ticketkopers gescreend in de politionele databanken, onder andere in de ANG en ook in internationale gegevensbestanden. Initieel kregen 37 festivalgangers een negatief advies van de politie en werd hen door de organisator de toegang tot het festival ontzegd. Vier van hen beklagden zich bij het Vast Comité P, 15 bij de toenmalige Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer (CBPL)⁴, drie personen stapten naar de rechter in kort geding en er werd een procedure ingeleid bij de Raad van State.

6. De ter zake door de federale politie aangevoerde rechtsgrond werd door het Vast Comité P in zijn onderzoek inzake Tomorrowland 2017 bestudeerd. Tegelijkertijd reconstrueerde het Vast Comité P de screening in zijn verschillende facetten. Er werd ook gekeken naar de eventuele screeningspraktijken bij eerdere edities van het festival Tomorrowland en bij vijf andere zomerfestivals uit 2017.

7. Het onderzoek dat, gelet op de insteek, focust op de festivalgangers maar in essentie ook leek op te gaan voor de vrijwilligers/medewerkers, leidde tot een aantal aanbevelingen die ook in de politieopleiding hun neerslag dienen te krijgen. Gelet op de legaliteitskwestie waren er in eerste orde aanbevelingen van juridische aard. Hoewel volgens het Vast Comité P verdedigd kan worden dat in artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° j° artikel 44/1, § 1 Wet Politieambt⁵ (niet in artikel 34, § 3 Wet Politieambt j° een voorschrift van een bestuurlijke overheid) een juridische basis voor screening gelezen zou kunnen worden, was het volgens het Vast Comité P aangewezen dit te expliciteren in een omzendbrief⁶ mét accentuering van het belang van een gedegen en voorafgaande risicoanalyse. Er werd ook aanbevolen aandacht te besteden aan de te volgen handelwijze wanneer men zelf fouten zou vaststellen in het screeningsproces. Bovendien werd aanbevolen dat de politie adviezen zoals ‘Tomorrowland 2017’ enkel communiceert aan de bestuurlijke en gerechtelijke overheden om discussies over eventuele schendingen van het beroepsgeheim te

.....

⁴ Thans Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA).

⁵ Voluit: Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, BS 22 december 1992.

⁶ Desgevallend in een geactualiseerde versie van de omzendbrief van 2 februari 1993 met betrekking tot de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt (BS 2 februari 1993) met opgave van voorbeelden waarin en onder welke voorwaarden screening kan (met eventueel een juridisch correcte plaats voor dreigingsniveau 3). Het Vast Comité P accentueerde reeds meermaals dat de voormelde omzendbrief dringend aan actualisering toe is (zie onder meer: VAST COMITÉ P, Jaarverslag 2017, www.comitep.be, 169-170).

vermijden. Daarnaast leek het voor het Vast Comité P noodzakelijk te voorzien in een volwaardige beroepsmogelijkheid voor de burger die na screening de toegang tot een festival geweigerd wordt.

8. Verder zou - deze aanbevelingen zijn eerder operationeel van aard - de politie moeten zorgen voor een gedegen screeningsmethodiek die voorziet in een gepaste kwaliteitscontrole (die ook uniformiteit in de beoordelingen garandeert) en waarin adviezen over het ganse land heen bij mekaar gebracht kunnen worden en waarin ook een plaats gegeven wordt aan het parket (voor het aftoetsen van negatieve adviezen, gegeven op basis van het strafrechtelijk verleden). Tot slot diende er volgens het Vast Comité P over gewaakt te worden dat - naast de private organisator - ook de publieke sector (politie en justitie) casuïstisch voordeel heeft bij de screening doordat de organisator consequent geseinde personen die zich bij het festival aandienen, zou signaleren⁷.

9. Voor een gedetailleerdere weergave van de aanbevelingen wordt verwezen naar het in punt 1. aangestipte eindverslag.

3. Bevindingen uit het opvolgingsonderzoek

10. Tegen de achtergrond van de in punt 2. samengevatte aanbevelingen van het rapport van het Vast Comité P inzake Tomorrowland 2017 worden thans in dit punt thematisch de bevindingen uit het gevoerde opvolgingsonderzoek geschetst. In eerste orde gaat het hier om de vaststelling dat na Tomorrowland 2017 de screening voorwerp werd van een ministeriële omzendbrief/ministeriële omzendbrieven: deze regeling wordt in punt 3.1. gepresenteerd in relatie tot de aanbevelingen ter zake uit 2017 van het Vast Comité P. In de punten 3.2. en 3.3. wordt dan eerder operationeel gerapporteerd over enerzijds het onderhoud dat in dezen gevoerd werd met de DirCo ANTWERPEN (zie punt 3.2.) en anderzijds de techniciteit van de inzake Tomorrowland 2018 doorgevoerde screening. Hiermee wordt het stramien gevolgd van het eerdere onderzoeksrapport dat zowel een juridische als een operationele component bevatte.

3.1 Regeling van de screening bij omzendbrief/omzendbrieven

11. Zoals in punt 2. aangegeven, werd in het eindverslag inzake Tomorrowland 2017 geadviseerd om in een omzendbrief uitdrukkelijk te stellen

.....

⁷ *In casu* is het bij dit festival mogelijk om bv. bepaalde mensen te “flaggen” bij de organisator, zodat bij het aanmelden met hun elektronische festivalarmband er een signaal gegeven wordt aan de veiligheidsdiensten dat deze persoon dient ter beschikking gesteld te worden van de aanwezige politiemensen. De organisator dient hierbij niet te weten waarom iemand “geflagd” wordt. Deze praktijk werd bij voorgaande edities (voor 2017) reeds gebruikt door de PZ RUPEL.

dat artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° j° artikel 44/1, § 1 Wet Politieambt een correcte juridische grondslag biedt voor screening, zoals in dezen bedoeld. Een omzendbrief over de screening kwam in de nasleep van het betrokken eindverslag daadwerkelijk tot stand, meer bepaald in de vorm van de omzendbrief van de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken van 29 maart 2018 betreffende veiligheidscontroles naar aanleiding van evenementen^{8 9}.

12. Aan te stippen valt dat deze omzendbrief niet spreekt van screenings maar van voorafgaande veiligheidscontroles, begrip dat thans binnen de politiepraktijk gehanteerd wordt. Finaal overlappen beide noties elkaar nu de voorafgaande veiligheidscontrole in punt 1.1. van de omzendbrief omschreven wordt als *“de controle van personen waarbij de bestaande politionele gegevensbanken en de gegevensbanken waartoe de politiediensten wettelijk toegang hebben worden geraadpleegd teneinde zich een oordeel te vormen welke de eventueel te nemen maatregelen ten opzichte van deze personen zijn en zich ervan te vergewissen dat deze personen geen gevaar betekenen voor de openbare orde”*. Omwille van de consistentie met het rapport van het Vast Comité P over de screeningspraktijk inzake Tomorrowland 2017 wordt in huidige tekst de notie ‘screening’ verder gehanteerd¹⁰.

13. Een belangrijke vaststelling is dat de omzendbrief van 29 maart 2018 luidens zijn punt 1.3. uitsluitend de screening betreft van dienstverleners, leveranciers van goederen, onderaannemers en betaalde of vrijwillige personeelsleden van de organisator. De omzendbrief gaat derhalve de screening aan van de medewerkers aan evenementen, waaronder (zie punt 1.2. van de omzendbrief) festivals, en niet de betrokken deelnemers. Aan te stippen valt dat de hetze met betrekking tot Tomorrowland 2017 net deze laatste groep betrof, wat maakt dat het onderzoeksrapport van 2017 van het Vast Comité P ter zake in essentie inging op de screening van festivalgangers, wat de relevantie van bepaalde bevindingen en aanbevelingen uit dat rapport voor de screening van medewerkers - in de omzendbrief als een eventualiteit voorgesteld (zie vijfde lid van de preambule van de omzendbrief) - overigens niet uitsluit. Blijkens de

⁸ BS 5 april 2018. Deze omzendbrief mag niet verward worden met de omzendbrief SPV07, eveneens van 29 maart 2018, inzake private bewaking bij evenementen en festivals (BS 16 april 2018). Voor een goed begrip dient in de verdere tekst verstaan te worden dat er steeds naar de eerste omzendbrief wordt verwezen i.p.v. naar deze inzake private bewaking, tenzij dit expliciet anders vermeld wordt.

⁹ Aan de totstandkoming van deze omzendbrief werd actief meegewerkt door de federale politie, zoals blijkt uit het schrijven van de commissaris-generaal d.d. 2 mei 2018. Daartoe werd binnen de federale politie een werkgroep opgericht bestaande uit verschillende bestuurlijke directeurs-coördinatoren, korpschefs, een vertegenwoordiger van de algemene directie bestuurlijke politie van de federale politie en juristen. De werkgroep vervulde de opdracht in nauwe samenwerking met het kabinet van de Minister van Binnenlandse Zaken. Binnen deze werkgroep werd het ontwerp van omzendbrief verschillende keren besproken en herwerkt samen met afgevaardigden van het kabinet van de Minister van Binnenlandse zaken.

¹⁰ Zie punt 1. van het voorliggende rapport voor de definitie hiervan, gehanteerd in het onderzoek van 2017.

gesprekken gevoerd in het kader van het opvolgingsonderzoek dat leidde tot het voorliggende rapport, was het een bewuste keuze om het toepassingsgebied van de omzendbrief te beperken tot medewerkers.

14. In dat kader is het van belang op te merken dat dezelfde minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken een tweede omzendbrief uitbracht, met name de omzendbrief SPV07 van 29 maart 2018 - Private bewaking bij evenementen en festivals¹¹. Deze omzendbrief dient samen gelezen te worden met de omzendbrief van 29 maart 2018. Deze samenlezing laat vermoeden dat de toenmalige minister qua screening van festivalgangers in essentie inzet op toegangscontroles door de private veiligheid. Dit betekent evenwel niet dat - in tegenstelling tot wat bepaalde persberichtgeving over de voormelde omzendbrief liet uitschijnen¹² - de screening van festivalgangers door de omzendbrief van 29 maart 2018 verboden zou zijn¹³.

15. Het behoort uiteraard niet tot de bevoegdheid van het Vast Comité P om de omzendbrief van 29 maart 2018 kritisch te analyseren¹⁴ (zie hiervoor artikel 2, eerste lid¹⁵ en artikel 9, eerste¹⁶ en zevende lid¹⁷ van de organieke Wet van 18 juli 1991 op het Vast Comité P¹⁸).

.....

¹¹ BS 16 april 2018.

¹² Zie met name: S. KAHN, "Jan Jambon ajuste les mesures de sûreté pour la saison des festivals", *Le Soir* 27 maart 2018; X., "Fouille aan festival niet meer tegen wet", *De Standaard* 27 maart 2018, 7; X., "Screening van festivalgangers wordt verboden", *Belga* 26 maart 2018.

¹³ Zie ook: F. GOOSSENS en K. STROBBE, "Een wettelijke basis voor de screening bij 'Tomorrowland 2017'? Het standpunt van het Vast Comité P", *P&R* 2018, (47), voetnoot 67.

¹⁴ De omzendbrief SPV07 betreft de private veiligheid, anders dan de veiligheidsdiensten bij de openbare vervoersmaatschappijen: het Vast Comité P is ter zake niet bevoegd.

¹⁵ Die bepaling luidt als volgt: "Het toezicht dat door deze wet wordt georganiseerd heeft geen betrekking op de gerechtelijke overheden en evenmin op de handelingen die zij bij de uitoefening van de strafvordering stellen. Het toezicht heeft evenmin betrekking op de overheden van bestuurlijke politie".

¹⁶ Waar we het volgende lezen: "Binnen het kader van de in artikel 1 vermelde doelstellingen stelt het Vast Comité P onderzoeken in naar de activiteiten en de werkwijze van de politiediensten, het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse en de andere ondersteunende diensten, naar hun interne reglementen en richtlijnen, alsmede naar alle documenten die de handelwijze van de leden van die diensten regelen, met uitzondering van de richtlijnen inzake het opsporings- en vervolgingsbeleid en inzake het beleid met betrekking tot de bestuurlijke politie".

¹⁷ Dat als volgt luidt: "Het Vast Comité P mag enkel op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers of van de bevoegde minister advies uitbrengen over een ontwerp van wet, van koninklijk besluit, van circulaire of over enig ander document waarin de beleidslijnen van de bevoegde ministers worden geformuleerd".

¹⁸ Voluit: Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, BS 26 juli 1991.

16. In lijn met hetgeen in het vijfde lid van de preambule van de omzendbrief staat¹⁹ komen een aantal elementen uit het onderzoeksrapport van het Vast Comité P inzake Tomorrowland 2017 terug, ook al ging dat rapport - zoals reeds aangegeven - in essentie over de screening van deelnemers. In het bijzonder dient vooreerst het feit vermeld te worden dat de omzendbrief het belang van een gepaste voorafgaande risicoanalyse duidelijk vooropstelt. Geaccentueerd wordt - in lijn met het rapport van het Vast Comité P inzake Tomorrowland 2017 - dat de screening, waarvoor een wettelijke basis moet voorliggen, telkens terug te voeren moet zijn op een risicoanalyse die aantoon dat een en ander absoluut noodzakelijk is voor de handhaving van de openbare orde, proportioneel met dat doel en opportuun is. Deze te volgen praktijk doet recht aan het uitgangspunt van de omzendbrief, namelijk dat een screening geen noodzakelijkheid is, maar een (naast eventuele andere maatregelen) eventualiteit²⁰. Ten tweede, is het zo dat het Vast Comité P in zijn rapport inzake Tomorrowland 2017 aangaf dat het aangewezen is dat de screeningsbevindingen niet aan een privéorganisator als Tomorrowland meegedeeld zouden worden maar enkel aan de bestuurlijke en gerechtelijke overheden. Ook deze aanbeveling ziet men - althans met focus op de bestuurlijke overheden - terugkomen in de omzendbrief van 29 maart 2018, meer bepaald in punt 3, zesde en zevende lid. Ook in lijn met het rapport inzake Tomorrowland 2017 wordt, ten derde, in punt 4, 5) van de omzendbrief, een overleg voorzien tussen de politiediensten met het openbaar ministerie, desgevallend de 'Lokal Task Force' (LTF) en eventuele andere geëigende en bevoegde adviesorganen en -instanties indien er tijdens de screening elementen naar boven komen die aanleiding kunnen geven tot een negatief advies. Ten slotte, dient vermeld dat de aanbeveling van het Vast Comité P inzake Tomorrowland 2017 om een geëigende volwaardige beroepsmogelijkheid te voorzien voor na screening geweigerde personen niet als dusdanig opgepikt werd in de omzendbrief van 29 maart 2018; wél werd in de omzendbrief voorzien in een ophijsting van juridische wegen die aangewend kunnen worden in dergelijk geval (zie punt 3, *in fine* van de omzendbrief).

17. Andere aandachtspunten uit het rapport van het Vast Comité P inzake Tomorrowland 2017 vindt men dan weer niet terug in de omzendbrief van 29 maart 2018. Dat geldt met name voor de volgende aanbevelingen: 1) het concretiseren van de gepastheid van een risicoanalyse aan de hand van voorbeelden; 2) een extrapolatie van het belang van de risicoanalyse naar de politieopleidingen en naar de typologie in de cursus 'Gold commander' (uitbreiding met een rubriek 'festivals') toe; 3) inzake de screeningsmethodiek:

.....

¹⁹ Met name: "(...) De bedoeling is de lokale overheid een middel ter beschikking te stellen dat onder meer op basis van de ervaringen uit het verleden en de aanbevelingen van het Comité P toelaat de maatregelen van bestuurlijke politie te nemen die zo nodig geboden zijn, met inachtneming van de rechten van de burgers, in het bijzonder het recht op bescherming van de persoonlijk levenssfeer". Met andere woorden: de omzendbrief werd deels geïnspireerd op het bedoelde onderzoeksrapport.

²⁰ Zie het vijfde lid van de preambule bij de omzendbrief en punt 4, tweede lid, b) van de omzendbrief.

a) 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; b) 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 ‘as such’ van de betrokkene bekijkt; c) het inschrijven van een handelwijze bij autodetectie van fouten in het screeningsproces; 4) een accentuering van hetgeen de politie na het evenement nog met de screeningsgegevens mag doen en van hoelang een en ander bijgehouden mag worden. Het is evident dat enkele van deze punten ook elders dan in een omzendbrief zoals deze van 29 maart 2018 geïmplementeerd zouden kunnen worden.

18. De omzendbrief van 29 maart 2018 stelt zeer terecht (zie ook het rapport van het Vast Comité P inzake Tomorrowland 2017) de eis voorop van een wettelijke basis voor de screening waarbij de analyse van het Vast Comité P inzake Tomorrowland 2017 wordt bijgetreden, waar deze artikel 44/7, eerste lid, 4°, 5° en 6° j° artikel 44/1, § 1 Wet Politieambt als rechtsgrond voor screening naar voor schuift maar neemt tegelijkertijd geen afstand van artikel 34, § 3 Wet Politieambt j° een voorschrift van een bestuurlijke overheid als wettelijke basis voor screening. De omzendbrief is zelfs in essentie opgebouwd rond dit laatste scenario. Dit strookt niet met het rapport van het Vast Comité P met betrekking tot Tomorrowland 2017 waarin op beargumenteerde wijze besloten werd dat artikel 34, § 3 Wet Politieambt j° een voorschrift van een bestuurlijke overheid niet dienstig is als rechtsgrond ter zake²¹.

3.2 Benchmarking andere festivals

19. In de in punt 1. aangestipte beperkte ‘benchmarking’ werden eindverantwoordelijken in de politieorganisatie op het vlak van ordehandhaving met betrekking tot andere festivals dan Tomorrowland bevestigd. In concreto gaat het om: 1) inzake het ‘Dour Festival’: de DirCo HENEGOUWEN en de korpschef van de politiezone HAUT-PAYS (een geïntegreerd commando); 2) inzake ‘Ostend Beach Dance Festival’: de korpschef van de politiezone OOSTENDE; 3) inzake Pukkelpop: de korpschef van de politiezone LIMBURG REGIO HOOFDSTAD; 4) inzake Rock Werchter: de DirCo VLAAMS-BRABANT en de korpschef van de politiezone BHK (BOORTMEERBEEK-HAACHT-KEERBERGEN)

.....

²¹ Cf. ook SAELENS die pleit voor een specifieke en duidelijke wettelijke basis, voorzien van de nodige waarborgen, wanneer de screening (controle identiteit en antecedenten) *de facto* en *de jure* neerkomt op een zogenaamde ‘profiling’, een begrip uit het persoonsgegevensbeschermingsrecht dat duidt op het verwerken van persoonsgegevens met het oog op het - aan de hand van bepaalde aspecten - analyseren of voorspellen van het gedrag van de betrokkenen in functie waarvan dan maatregelen genomen worden met gevolgen voor het privéleven van de betrokkenen (R. SAELENS, “Profiling for Tomorrowland: de screening van festivalgangers door de politie” (noot onder Brussel (KG) 27 juli 2017), TPP 2018, afl. 1, (24) 26).

(een geïntegreerd commando) en 5) inzake ‘Les Francofolies de Spa’: de korpschef van de politiezone FAGNES.

20. De respondenten werden expliciet bevraagd over de invloed van de in punt 3.1. geduide omzendbrief op de screeningspraktijk. Hieruit bleek dat bijna iedereen elementen van die tekst toegepast heeft. Iedereen heeft een doorgedreven risicoanalyse en ook de gebruikte criteria om te screenen werden duidelijk gedefinieerd. Daarnaast worden ook meer overheden (bestuurlijk/gerechtigd) betrokken in de eindbeslissing om iemand al dan niet te weigeren.

21. Ze gaven aan zich ter zake zowel te baseren op de aanbevelingen geformuleerd door het Vast Comité P als op de omzendbrief zelf. Enkele respondenten stipten wel aan dat voor hun evenement de tijd tussen de publicatie van de omzendbrief en het effectieve festival te kort was om alle aspecten van de omzendbrief in de praktijk om te zetten. Niemand van de respondenten zegt nog volledig dezelfde methodologie te volgen als tijdens het eerste onderzoek. Er is dus duidelijk een evolutie terug te vinden in de goede richting van bijkomende “checks and balances” in de screeningspraktijk.

22. Te vermelden valt dat, net zoals in 2017, geen enkele van de in de ‘benchmarking’ bevroegde politiediensten deelnemers gescreend heeft. *De facto* blijken de aanbevelingen van het Vast Comité P en de in dit punt 3.1. geschetste omzendbrief toch voor een zekere mate van uniformiteit gezorgd te hebben in de screeningspraktijk.

3.3 Visie van de DirCo ANTWERPEN, operationeel verantwoordelijke inzake Tomorrowland 2017 en 2018

23. Tijdens een onderhoud d.d. 30 oktober 2018 met de DirCo ANTWERPEN stelde deze het volgende.

24. Bij Tomorrowland 2018 werd duidelijk rekening gehouden met verschillende van de aanbevelingen die geformuleerd werden door het Vast Comité P (juridisch kader, risicoanalyse en technische uitvoering), met dien verstande dat het onderzoek uit 2017 zich toespitste op de screeningspraktijk inzake deelnemers. In de context van Tomorrowland 2018 werd geen enkele screening doorgevoerd van deelnemers, wel van medewerkers.

25. Een belangrijke insteek voor de DirCo blijkt de in punt 3.1. besproken omzendbrief van 29 maart 2018²² te zijn.

26. De DirCo verwijst naar een multidisciplinaire risicoanalyse waarvan zijn politionele risicoanalyse deel uitmaakt, doch aanwijzingen dat de

²² Te onderscheiden van de eveneens in punt 3.1. aangestipte maar verder niet besproken omzendbrief SPV07 van dezelfde datum.

screeningsmaatregel ter risicoreductie gebruikt werd ontbreken. Het is zelfs zo dat de screening als maatregel wel opgenomen werd in de politionele risicoanalyse 2017 maar niet in die uit 2018. Een en ander had hier minstens ingeschreven moeten worden. De risicodomeinen op het vlak van criminaliteit, openbare orde (aspect vechtpartijen), terrorisme en radicalisme die naar voor komen in de risicoanalyse 2018, worden wel duidelijk vertaald in de criteria die gebruikt werden voor de screening en die ook opgenomen zijn in de nieuwe bepalingen van de politiecodex van de gemeenten BOOM en RUMST.

27. De beslissing om deelnemers niet meer te screenen is dus niet gelinkt aan enige risicoanalyse. Bij nazicht van het gemeentebesluit van de gemeente BOOM d.d. 21 juni 2018 wordt vastgesteld dat in de motivering gesproken wordt over een verbod op screening van festivalgangers dat zou ingegeven zijn door de nieuwe wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid²³. Er is evenwel noch in deze wet noch in de omzendbrief van 29 maart 2018 (zie punt 2.1.) sprake van een verbod op screening van deelnemers.

28. Uit het verdere onderzoek is ook gebleken dat de beslissing om geen deelnemers te screenen *de facto* een politieke beslissing geweest is en niet ingegeven werd door een veranderd risicobeeld. Uit de cijfers inzake incidenten met betrekking tot de editie 2018 van Tomorrowland bleken er zich geen significant grotere problemen voorgedaan te hebben dan bij de editie 2017 waarbij de deelnemers wél gescreend werden.

29. Het kwam het Vast Comité P, bij de editie 2017, ook voor dat de screening naar voor geschoven werd als een maatregel om capaciteit te besparen. Volgens de DirCo heeft het niet uitvoeren van de screening in 2018 geen impact gehad op de voor het festival ingezette politiecapaciteit.

30. De risicoanalyse was in 2018 gelijklopend aan deze van vorig jaar, behalve wat de daling van het terrorismedreigingsniveau 3 naar 2 betreft. Er wordt nog steeds geen risico-opsplitsing geformuleerd naar plaats of tijd toe.

31. Een positieve impact werd wel vastgesteld onder impuls van de nieuwe privacyregelgeving. Er werd een protocol opgesteld tussen de verschillende partners (publiek-privé) inzake de verwerking van de persoonsgegevens van de medewerkers. Naast de gevraagde expliciete toestemming van de personen werden hierin een aantal bijkomende garanties vervat. Daarnaast wordt toch gepleit om in de toekomst enkele elementen duidelijker uit te werken. Zo bestaat er tot op de dag van vandaag onduidelijkheid over de datum waarop de

.....
²³ BS 31 oktober 2017.

lijsten vernietigd moeten worden²⁴. Er werd ook een DPIA²⁵ uitgevoerd inzake de veiligheidscontrole van de medewerkers.

32. Op het vlak van de politieorganisatie inzake screening stelde de DirCo ANTWERPEN - net als verschillende andere respondenten overigens - vast dat er geen enkel nationaal initiatief genomen werd om iets structureel in gang te zetten: elke politieactor handelt derhalve naar eigen goeddunken op zijn niveau. Er werd wel intensief meegewerkt aan de realisatie van de in punt 3.1. besproken omzendbrief maar op het vlak van de opleiding of uniformering van processen in de politieorganisatie blijken geen initiatieven genomen te zijn (bijvoorbeeld: geen aanpassing richtlijnen 'Gold commander').

3.4 Techniciteit van de inzake Tomorrowland 2018 doorgevoerde screening (medewerkers)

33. In zijn vergadering van 21 juni 2018 paste de gemeenteraad van BOOM zijn gemeentelijke codex van politiereglementen aan. Er werd in die codex voorzien in een hoofdstuk over screening. De betrokken regels zouden bedoeld zijn als aanvulling op de in punt 3.1. geschetste ministeriële omzendbrief van 29 maart 2018 betreffende veiligheidscontroles naar aanleiding van evenementen²⁶.

34. Er wordt vooropgesteld dat ten laatste vier weken voor aanvang van het evenement de persoonsgegevens van de medewerkers overgemaakt moeten worden aan de politie. Die termijn bleek in realiteit niet haalbaar. De eerste lijst werd ontvangen op 10 juli 2018, de laatste (van vier) op 19 juli 2018. De kwaliteit van de doorgestuurde gegevens bleek voor verbetering vatbaar. Zo zouden voornaam, naam, geboortedatum, geboorteplaats, rijksregisternummer, taak en nationaliteit in de lijsten vervat moeten zijn. Dit was niet steeds het geval²⁷.

Nazicht moest gebeuren op de volgende feiten²⁸:

- radicalisme, veiligheid van de Staat en terrorisme - onbeperkt in de tijd;

.....

²⁴ Het protocol voorziet voor de lijsten bijvoorbeeld dat deze bijgehouden mogen worden om de opvragingen door het AIK in de bestanden te rechtvaardigen (logging). *De facto* houdt dit een termijn van ongeveer tien jaar in, wat ons zeer lang lijkt.

²⁵ Wat staat voor 'Data Protection Impact Analysis'.

²⁶ Naast de gemeente BOOM paste ook de gemeente RUMST haar politiecodex aan. De betrokken bepalingen zijn gelijklopend, wat maakt dat het volstaat in de verdere analyse te verwijzen naar de (gewijzigde) politiecodex van de gemeente BOOM.

²⁷ Niet al die gegevens werden aangeleverd, soms waren naam en voornaam gewisseld of stond er een firmanaam, ontbrekende geboortedata, ...

²⁸ Feiten worden hier gedefinieerd in functie van de tabel feiten zoals gebruikt in de ANG.

- drugsfeiten (zwaarder dan louter bezit of gebruik) - vanaf 1 januari 2013;
- zeden: aanranding eerbaarheid en verkrachting - onbepikt in de tijd;
- wapens en munitie - onbepikt in de tijd;
- diefstallen - vanaf 1 januari 2013.

Dit nazicht moest gebeuren in de volgende databanken:

- de ANG;
- de Gemeenschappelijke Gegevensbank (voorheen de databank inzake 'Foreign Terrorist Fighters') (verder respectievelijk GGB en FTF)²⁹.

35. Opvallend hierbij is dat er volgens de respondenten geen enkele aftoetsing gebeurde in de internationale databanken (bijvoorbeeld: SIS of Interpol). De bekomen resultaten werden getoetst aan de opgelegde criteria, zoals hierboven beschreven. Naast de opgelegde criteria werd ook nog rekening gehouden met de te nemen maatregelen. Personen die binnen de voormelde databanken gekend waren voor feiten van terrorisme/radicalisme, drugs, zeden, wapens en meer dan één feit diefstal werden volledig ANG nagekeken³⁰. Voor drugs ging de aandacht uit naar synthetische drugs, voor zeden naar verkrachting.

36. In tegenstelling tot wat de politiecodex van de gemeente BOOM oplegt, bleek dat het nazicht van de personen binnen FTF haast materieel onmogelijk was. Een en ander werd dan ook niet systematisch uitgevoerd, gelet op het beperkt aantal personen met een toegang tot de GGB en het groot aantal entiteiten³¹. De argumentatie was dat het vrijwel onmogelijk zou zijn dat een entiteit gekend zou zijn in GGB en niet uit de screening ANG naar voor zou komen.

37. Het door het AIK bekomen resultaat werd in een vergadering (op basis van de eerste lijst) besproken met de DirCo en de DirOps opdat er duidelijkheid zou bestaan over de gehanteerde criteria en redenering. De daaropvolgende lijsten werden via mail afgehandeld.

38. Uiteindelijk werd geen enkele persoon geweigerd na de screening. De verdere procedures waarbij ofwel overleg diende plaats te vinden met de

.....

²⁹ Het betreft hier een gedeelde databank tussen het OCAD en de politie- en inlichtingendiensten inzake geradicaliseerden of personen die aanzetten tot radicalisme.

³⁰ Hiermee wordt bedoeld dat er vervolgens gekeken werd naar de volledige lijst van alle feiten waarvoor ze gekend waren in de ANG.

³¹ De eerste lijst (op een totaal van vier lijsten) met de gegevens van de medewerkers bevatte reeds meer dan 10.000 namen. Dit geeft reeds een zicht op het grote aantal te screenen identiteiten.

procureur des Konings of binnen de LTF zijn dus niet gebruikt geweest; ze waren wel voorzien. De bedoeling was ook om in voorkomend geval een gemotiveerd advies te bezorgen aan de burgemeester die uiteindelijk zou beslissen over de definitieve weigering. Het zou ook de burgemeester geweest zijn die vervolgens zou gecommuniceerd hebben met de organisatoren, er op wijzende dat de betrokkene zich kon wenden tot de GBA of de rechtbank.

39. Bij de technische uitvoering van de screening lijkt de procedure nu duidelijk vastgelegd te zijn met de nodige kwaliteitscontrole en contextualisering van de gegevens.

40. Uit de 'benchmarking' met andere festivals kwam wel naar voor dat er toch een vraag leeft om op een of andere manier nationaal zicht te hebben op de reeds afgeleverde negatieve adviezen en naar een soort uniformering in de 'rechtspraak' betreffende dergelijke adviezen. Er is tot op heden geen enkele garantie dat een medewerker die geweigerd wordt op één festival ook niet kan werken op een ander festival (voor zover de risico's voor beide evenementen gelijklopend zouden zijn).

3.5 Bevraging COC

41. Zoals ook bij het eerste onderzoek het geval was, werd het COC bevraged, maar nu in het kader van zijn nieuwe bevoegdheid als gegevensbeschermingsautoriteit (GBA), teneinde te weten of er daar specifieke klachten waren binnengekomen van geweigerde personen n.a.v. een screening voor het festival³².

42. Concreet gaat het over de eventuele ontvangen verzoeken tot onrechtstreekse toegang³³ die door het COC zouden zijn behandeld. Sinds 29 maart 2018 zijn maar twee dergelijke verzoeken ingediend (toepassing art. 42 GBW) die betrekking hadden op een screening voor een festival. Deze hadden geen betrekking op de screening die werd uitgevoerd n.a.v. het festival Tomorrowland, noch op één van de festivals uit de benchmarking.

4. Algemeen besluit

43. *In fine* van zijn toezichtsonderzoek met betrekking tot het festival 'Tomorrowland 2017' formuleerde het Vast Comité P een aantal gedetailleerde

.....

³² Via artikel 4, §2, vierde lid, van de organieke wet van 3 december 2017 betreffende de oprichting van een gegevensbeschermingsautoriteit werden de competenties, taken en bevoegdheden als toezichthoudende autoriteit (GBA) overgeheveld van de toenmalige Commissie ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer (CBPL) naar het COC.

³³ Dit houdt in dat het COC (zoals de GBA voor niet-politionele databanken) in naam van de klager het inzage-recht uitoefent en desgevallend gegevens laat aanpassen (corrigeren-schrappen), maar dat de klager uiteindelijk enkel een bevestiging krijgt van het nazicht zonder een inhoudelijk antwoord.

aanbevelingen, hetzij juridisch hetzij operationeel van aard, in verband met de screening van deelnemers aan festivals³⁴. In 2018, met het festival ‘Tomorrowland 2018’ als ijkpunt, voerde het Vast Comité P een opvolgingsonderzoek uit met de focus op de implementatie van een en ander, dit in een zeker benchmarkend perspectief.

44. Vastgesteld werd dat er zich met betrekking tot screening, in tegenstelling tot de editie 2017, geen problemen blijken gesteld te hebben bij ‘Tomorrowland 2018’. Hetzelfde kan gezegd worden voor de in de ‘benchmarking’ betrokken festivals. Dat er zich geen problemen voordeden met betrekking tot de screening van deelnemers/festivalgangers is geenszins verwonderlijk: gebleken is dat *anno* 2018 de deelnemers in het kader van de bedoelde festivals immers niet gescreend werden. Aan te stippen valt dat het toezichtsonderzoek uit 2017 net werd opgestart vanuit de ontstane contestatie van de inzake deelnemers gehanteerde screeningspraktijk.

45. De aanbevelingen van het Vast Comité P uit 2017 waren bijgevolg geformuleerd naar de screening van deelnemers toe. Dit neemt echter niet weg dat een en ander - minstens grotendeels - ook opgaat voor de screening van medewerkers waartoe wel overgegaan werd op de festivals van 2018.

46. Concluderend kan *in globo* gesteld worden dat de aanbevelingen van het Vast Comité P niet zonder gevolg zijn gebleven. De in punt 3.1. geschetste omzendbrief van 29 maart 2018 verwijst uitdrukkelijk naar het rapport van het Vast Comité P inzake Tomorrowland 2017 als één van zijn inspirerende factoren. Ook de in de ‘benchmarking’ bevroegde respondenten wijzen op het belang van, naast de voormelde omzendbrief, de bevindingen en aanbevelingen van het Vast Comité P als motor voor verandering van hun screeningspraktijk: het resultaat hiervan is overigens een zekere mate van uniformering ter zake die over de verschillende festivals heen merkbaar is.

47. *In concreto*, op juridisch vlak, werd gevolg gegeven aan de aanbeveling van het Vast Comité P om een omzendbrief inzake de screening uit te vaardigen. Deze omzendbrief van 29 maart 2018, besproken in punt 3.1., regelt evenwel enkel de screening van medewerkers aan (onder meer) festivals. De screening van deelnemers wordt onbesproken gelaten: de toenmalige minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken leek zich daarvoor te verlaten op de private veiligheid en haar bevoegdhedenarsenaal, blijkbaar waarvan de omzendbrief SPV07, ook van 29 maart 2018 (zie ook punt 3.1.).

48. De omzendbrief van 29 maart 2018 die de juridische analyse van het Vast Comité P omtrent de rechtsgrond voor screening slechts ten dele lijkt bij te treden (zie hoger randnummer 20), capteert heel wat elementen die het Vast

.....

³⁴ Zie: VAST COMITÉ P, De screeningspraktijk inzake het festival ‘Tomorrowland 2017’: operationele en juridische aspecten, www.comitep.be, 2017, 45-51.

Comité P in 2017 naar voor schoof, niet het minst - met gepaste accentuering van de principes van wettelijkheid, subsidiariteit/noodzakelijkheid, proportionaliteit en opportuniteit - het belang van een gepaste voorafgaande risicoanalyse waarmee zeer terecht scherp gesteld wordt dat de screening niet als een automatisme ingezet mag worden. Ook andere voorbehouden van het Vast Comité P werden ter harte genomen in de omzendbrief, met name: 1) inzake de rapportagestroom van screeningsbevindingen; 2) overleg met in het bijzonder het openbaar ministerie in geval van dergelijke bevindingen die kunnen uitmonden in een negatief advies inzake toelating tot het festival en 3) omtrent desgevallend te bewandelen wegen bij een beslissing van toegangsweigering.

49. Operationeel gezien, kan inzake de screeningsmethodiek die bij Tomorrowland 2018 gehanteerd werd, vastgesteld worden dat er door de DirCo ANTWERPEN terdege rekening gehouden werd met de door het Vast Comité P geformuleerde aanbevelingen. Daarnaast blijkt wel - hierbij wordt het lokale niveau overstegen - dat geen initiatief - ook niet op het niveau van de opleiding - genomen werd om voor de geïntegreerde politie te komen tot een structurele aanpak van het screeningsgebeuren. Concreet inzake Tomorrowland 2018 is het ten slotte zo dat er vastgesteld werd dat de rechtstreekse link met een gedegen risicoanalyse dit jaar niet aanwezig was. De screening van de medewerkers, die uitgevoerd werd bij deze editie, is nergens terug te vinden in de maatregelen om risico's te reduceren binnen deze risicoanalyse. Hierdoor staat deze screening als het ware op zichzelf, wat niet de bedoeling kan zijn. Als er evenwel gekeken wordt naar de gebruikte screeningscriteria bij het nazicht van de medewerkers, liepen deze wel gelijk met de geïdentificeerde risico's in dezelfde risicoanalyse.

5. Aanbevelingen

50. Zoals aangegeven, is het toepassingsgebied van de omzendbrief van 29 maart 2018, in punt 3.1. besproken, beperkt tot de screening van medewerkers. Het komt het Vast Comité P voor dat hiermee niet gesteld wordt dat screening van deelnemers uitgesloten zou zijn, hoewel bepaalde persberichtgeving dat lijkt te insinueren. Het komt het Vast Comité P gepast voor dat ter zake in een correct juridisch kader duidelijkheid geschapen wordt, temeer enerzijds op het veld verwarring blijkt te bestaan over deze kwestie en anderzijds met de omzendbrief SPV07 van 29 maart 2018 eerder geopteerd lijkt te worden voor controles door de private veiligheid wanneer het gaat om festivalgangers.

51. Zoals in punt 3.1. aangegeven, werden een aantal aandachtspunten/aanbevelingen van het Vast Comité P niet gecapteerd in de in punt 3.1. besproken omzendbrief van 29 maart 2018 noch in aanverwante omzendingen. Ter uitdrukkelijke herhaling: 1) het concretiseren van de gepastheid van een risicoanalyse aan de hand van voorbeelden; 2) een

extrapolatie van het belang van de risicoanalyse naar de politieopleidingen en naar de typologie in de cursus 'Gold commander' (uitbreiding met een rubriek 'festivals') toe; 3) inzake de screeningsmethodiek: a) 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; b) een duidelijke screeningsprocedure/procesbeschrijving die een soort 'eenheid van rechtspraak' verzekert bijvoorbeeld doordat de negatieve adviezen nog eens nagekeken worden door één persoon die ook de dossiers 'as such' van de betrokkene bekijkt; c) het inschrijven van een handelwijze bij autodetectie van fouten in het screeningsproces; 4) een accentuering van hetgeen de politie na het evenement nog met de screeningsgegevens mag doen en van hoelang een en ander bijgehouden mag worden (dataprotectieregels). Het lijkt het Vast Comité P aangewezen dat er op het gepaste beleidsniveau initiatieven ontwikkeld worden ter implementatie hiervan.

52. Tot slot wenst het Vast Comité P punt 5.3. van het verslag uit 2017 opnieuw onder de aandacht te brengen. Toen waarschuwde het Vast Comité P ervoor dat het screeningsgebeuren geen eenrichtingsverhaal mocht zijn waarbij de politie presteert ten bate van een privéorganisator zonder enige nuttige return. Aangegeven werd dat ook politie en justitie baat zouden kunnen hebben bij de screening door een consequent signaleren door de privéorganisator van personen die zich bij een evenement aandienen terwijl zij geseind staan. In de context van de festivals in 2018 heeft een en ander zich niet voorgedaan. Dit neemt niet weg dat in tijden van publiek-private samenwerking een oefening als de voormelde continu gemaakt dient te worden.

6. Lijst van afkortingen

ANG	Algemene Nationale Gegevensbank
CBPL	Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer
COC	Controleorgaan op de politionele informatie
CSD	Gedeconcentreerde coördinatie- en steundirectie
DirCo	Bestuurlijk directeur-coördinator
DirOps	Directeur operaties
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
FTF	Foreign Terrorist Fighter
GBA	Gegevensbeschermingsautoriteit

GGB	Gemeenschappelijke gegevensbank
KC	Korpschef
OCAD	Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse
PZ	Politiezone
SICAD-AIK	Arrondissementeel informatiekruispunt
WPA	Wet op het politieambt