

ingediend op **1835** (2023-2024) – Nr. 1
5 oktober 2023 (2023-2024)

Ontwerp van decreet

houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling
door het openbaar bestuur

INHOUD

Memorie van toelichting	3
Voorontwerp van decreet van 27 januari 2023	41
Advies van de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens	57
Advies van het College van procureurs-generaal	81
Advies van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten	87
Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit	97
Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen	105
Advies van het Controleorgaan op de politionele informatie	125
Voorontwerp van decreet van 2 juni 2023	139
Advies van de Raad van State	155
Ontwerp van decreet	193

MEMORIE VAN TOELICHTING

Samenvatting

Vlaanderen wil vermijden dat de Vlaamse overheid en de lokale overheden ongewild georganiseerde en ondermijnende criminele activiteiten en personen zouden faciliteren.

Er wordt een decretale regeling uitgewerkt die openbare besturen toelaat op grond van een verhoogd risico op crimineel misbruik op gegronde wijze bijvoorbeeld vergunningen, concessies, subsidies en dergelijke te weigeren, schorsen of opheffen, of er voorwaarden aan te verbinden.

I. ALGEMENE TOELICHTING**A. Situering**

Dit ontwerp van decreet vertrekt vanuit de engagementen vastgelegd in het Vlaamse regeerakkoord 2019-2024 waarin het volgende wordt bepaald: "We creëren een decretaal kader voor de weigering, schorsing of intrekking van (omgevings)vergunningen, subsidies, concessies en overheidsopdrachten, indien blijkt dat een burger of onderneming crimineel is, of er een ernstig risico bestaat op georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Dit gebeurt aan de hand van een integriteitsonderzoek. We willen een geëngageerde en betrouwbare partner zijn van lokale overheden, andere deelstaten, de federale overheid en internationale partners in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Hiervoor sluiten we de nodige samenwerkingsakkoorden. We zullen actief pleiten voor een kader inzake gegevensuitwisseling tussen overheden, zodat alle overheden hun handhavingsbevoegdheden ten volle kunnen benutten." (*Parl.St.* VI.Parl. 2019, nr. 31/1).

In de beleidsnota 2019-2024 Justitie en Handhaving van minister Zuhal Demir wordt dit verder uitgewerkt: "De laatste jaren groeide het besef dat de klassieke reactieve strafrechtelijke aanpak vaak te laat komt om georganiseerde criminaliteit effectief en efficiënt te bestrijden. Criminele ondernemers beschikken bovendien over de nodige financiële middelen om van dergelijke strafprocedures jaren aanslepende procedureslagen te maken. In de strijd tegen georganiseerde misdaad heeft de veiligheidsketen, naast de reactief strafrechtelijke aanpak, dus ook behoefte aan een bestuurlijke aanpak, waarmee kan worden voorkomen dat criminele organisaties in bepaalde gemeenten voet aan de grond krijgen om van daaruit hun criminele activiteiten verder te ontplooien. Een effectief antwoord op dit crimineel fenomeen is dan niet enkel gericht op het opsporen en vervolgen van daders, maar ook op de versterking van de gelegenheidsstructuren en het afbreken van de economische machtsposities van deze criminele groeperingen.

Criminele ondernemers en organisaties manifesteren zich op lokaal niveau op meerdere wijzen. Ze investeren in vastgoed en horeca om criminele gelden wit te wassen en om een legale dekmantel te hebben. Ze werpen zich op in het verenigingsleven, waarmee ze een sociale erkentelijkheid nastreven en zich in de bovenbouw van de samenleving innestelen. Ze huren bedrijfspanden of woningen om hun criminele activiteiten te kunnen plegen of te faciliteren (bijvoorbeeld cannabisplantages, labo's synthetische drugs, opslagplaatsen voor gestolen goederen enzovoort). Ze hebben behoefte aan plaatsen voor ontmoeting (bijvoorbeeld de clubhuizen van criminele motorbendes) of om hun illegale goederen te helen. Enzovoort.

Aangezien regionale en lokale overheden erkenningen, vergunningen en subsidies verlenen en activiteiten ondersteunen, bijvoorbeeld via de openbare aanbesteding van infrastructuurwerken, kunnen ze het risico lopen om, onbewust en ongewild, de activiteiten van criminele ondernemers hierdoor te faciliteren. In het bijzonder om deze redenen is het daarom belangrijk dat de lokale overheden de nodige regelgevende instrumenten ter beschikking gesteld krijgen om een bestuurlijke aanpak te organiseren, op maat van de eigen veiligheidsdiagnostiek en ter aanvulling van de gerechtelijke aanpak.

Dat dit broodnodig is, maken bepaalde lokale besturen ons sinds enkele jaren duidelijk. Zij startten reeds een aantal projecten rond bestuurlijke handhaving op, omdat zij in stijgende mate te maken krijgen met grenscriminaliteit, voornamelijk vanuit Nederland. Dit gaat dan over de productie van synthetische drugs, cannabisplantages en drugshandel in het algemeen, alsook over criminele motorbendes. De verschuiving van criminele fenomenen wordt onder andere toegeschreven aan de strenge Nederlandse bestuurlijke aanpak van criminele bendes. Het is daarom hoog tijd dat ook Vlaanderen zich wapent met een degelijke, bestuurlijke aanpak.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2019-20, nr. 137/1).

B. Inhoud

Bevoegdheid

Openbare orde is een residuaire bevoegdheid van de federale overheid (zie bijvoorbeeld het advies van de Raad van State over het Bestuursdecreet). Dit betekent dat deze bevoegdheid niet uitdrukkelijk is toegewezen door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen (BWHI). Hierbij zijn vooral de definities in artikel 7 van de wet van 30 november 1998 van belang voor de omschrijving van openbare orde. Dit artikel stelt:

“Art. 7. De Veiligheid van de Staat heeft als opdracht:

- 1° het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op elke activiteit die de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, het wetenschappelijk of economisch potentieel, zoals gedefinieerd door [de Nationale Veiligheidsraad], of elk ander fundamenteel belang van het land, zoals gedefinieerd door de Koning op voorstel van [de Nationale Veiligheidsraad], bedreigt of zou kunnen bedreigen;
- 2° het uitvoeren van de veiligheidsonderzoeken die haar overeenkomstig de richtlijnen van [de Nationale Veiligheidsraad] worden toevertrouwd;
- 3° [...]
- [3°/1] het inwinnen, analyseren en verwerken van inlichtingen die betrekking hebben op de activiteiten van buitenlandse inlichtingendiensten op Belgisch grondgebied;
- 4° het uitvoeren van alle andere opdrachten die haar door of krachtens de wet worden toevertrouwd.

Art. 8. Voor de toepassing van artikel 7 wordt verstaan onder:

- 1° “activiteit die bedreigt of zou kunnen bedreigen”: elke individuele of collectieve activiteit ontplooid in het land of vanuit het buitenland die verband kan houden met spionage, inmenging, terrorisme, extremisme, proliferatie, schadelijke sektarische organisaties, criminele organisaties, daarbij inbegrepen de verspreiding van propaganda, de aanmoediging of de rechtstreekse of onrechtstreekse steun, onder meer door het verstrekken van financiële, technische of logistieke middelen, het verstrekken van [informatie] over mogelijke doelwitten, de ontwikkeling van structuren en van actiecapaciteit en de verwezenlijking van de nagestreefde doeleinden.

Voor de toepassing van het vorige lid wordt verstaan onder:

- a) spionage: het opzoeken of het verstrekken van [niet voor het publiek toegankelijke informatie] en het onderhouden van geheime verstandhoudingen die deze handelingen kunnen voorbereiden of vergemakkelijken;
 - b) terrorisme: het gebruik van geweld tegen personen of materiële belangen om ideologische of politieke redenen met het doel zijn doelstellingen door middel van terreur, intimidatie of [dreigingen] te bereiken [. Hieronder wordt ook het radicaliseringproces begrepen];
 - c) extremisme: racistische, xenofobe, anarchistische, nationalistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, ongeacht of ze van politieke, ideologische, confessionele of filosofische aard zijn, die theoretisch of in de praktijk strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten, met de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat [. Hieronder wordt ook het radicaliseringproces begrepen];
 - d) proliferatie: de handel of de transacties betreffende materialen, producten, goederen of knowhow die kunnen bijdragen tot de productie of de ontwikkeling van non-conventionele of zeer geavanceerde wapensystemen. In dit verband worden onder meer bedoeld de ontwikkeling van nucleaire, chemische en biologische wapenprogramma's, de daaraan verbonden transmissiesystemen, alsook de personen, structuren of landen die daarbij betrokken zijn;
 - e) schadelijke sektarische organisatie: elke groep met filosofische of religieuze inslag of die voorwendt dat te zijn en die qua organisatie of in haar praktijk schadelijke onwettige activiteiten uitoefent, individuen of de maatschappij nadeel berokkent of de menselijke waardigheid schendt;
 - f) criminele organisatie: iedere gestructureerde vereniging van meer dan twee personen die duurt in de tijd, met als oogmerk het in onderling overleg plegen van misdaden en wanbedrijven, om direct of indirect vermogensvoordelen te verkrijgen, waarbij gebruik gemaakt wordt van intimidatie, [dreiging], geweld, listige kunstgrepen of corruptie, of waarbij commerciële of andere structuren worden aangewend om het plegen van misdrijven te verbergen of te vergemakkelijken. In dit kader worden bedoeld de vormen en structuren van de criminele organisaties die wezenlijk betrekking hebben op de activiteiten bedoeld in artikel 8, 1°, a) tot e) en g), of die destabiliserende gevolgen kunnen hebben op het politieke of sociaal-economische vlak;
 - g) inmenging: de poging om met ongeoorloofde, bedrieglijke of clandestiene middelen beslissingsprocessen te beïnvloeden;
- 2° "de inwendige veiligheid van de Staat en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde":
- a) de veiligheid van de instellingen van de Staat en het vrijwaren van de continuïteit van de regelmatige werking van de rechtsstaat, de democratische instellingen, de elementaire beginselen die eigen zijn aan iedere rechtsstaat, alsook de mensenrechten en de fundamentele vrijheden;
 - b) de veiligheid en de fysieke en morele vrijwaring van personen en de veiligheid en de vrijwaring van goederen;
- 3° "de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen": het vrijwaren van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied, van de soevereiniteit en de onafhankelijkheid van de Staat, van de belangen van de landen waarmee België gemeenschappelijke doeleinden nastreeft, alsook van de internationale en andere betrekkingen die België met vreemde Staten en internationale of supranationale instellingen onderhoudt;
- 4° "het wetenschappelijk of economisch potentieel": de vrijwaring van de essentiële elementen van het wetenschappelijk of economisch potentieel."

De algemene bevoegdheid inzake openbare orde is dus federaal; ook de verregaande bevoegdheden van de burgemeester met betrekking tot deze materie vinden hun grondslag in federale wetten (de strafwetten, de Nieuwe Gemeentewet, de Wet op het Politieambt, de Drugswet, de GAS-wet enzovoort).

Vlaanderen heeft inzake openbare orde eerder ondersteunende bevoegdheden. Zo kan het gewest de maatschappelijke veiligheid bevorderen op het vlak van onder meer leefmilieu, ruimtelijke ordening en stads- en streekvervoer; op het vlak van veiligheid *sensu stricto* heeft het slechts beperkte bevoegdheden, in de zin dat het schorsen, intrekken en weigeren van bijvoorbeeld vergunningen binnen de Vlaamse materiële bevoegdheid valt en geregeld kan worden zonder een beroep te doen op impliciete bevoegdheden. Een regeling hierover in het kader van de bestrijding van georganiseerde misdaad kan op een algemeen niveau zonder dat het nodig is ieder inhoudelijk decreet aan te passen.

Wat het beleid en de regelgeving betreft met betrekking tot vergunningen, subsidies, concessies enzovoort die binnen de exclusieve Vlaamse bevoegdheden vallen, kan de federale overheid niet optreden en kan de federale overheid dus geen DIOB¹-regeling uitwerken, enkel Vlaanderen kan dat. Voor de zuiver gemeentelijke vergunningsstelsels kan Vlaanderen niet bij decreet een algemene grondslag voor het weigeren, intrekken of schorsen van de gemeentelijke vergunningen enzovoort uitwerken.

Het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap zijn dus o.a. materieel bevoegd inzake milieu, handelsvestigingsbeleid, cultuur, ruimtelijke ordening enzovoort en dus ook inzake de administratieve rechtshandelingen die op basis van deze bevoegdheden worden aangenomen; het gaat dan o.a. over vergunningen, concessies, subsidies, premies, erkenningen enzovoort. Het schorsen van een door een Vlaamse administratieve rechtshandeling verleend recht op basis van een integriteitsonderzoek is een materie die nauw is verbonden met aan het Vlaamse Gewest toegewezen bevoegdheden.

Ook aan de zijde van de deelstaten kan de voorgenomen regeling worden vastgeknoopt aan het ruime bevoegdheidsdomein Justitie en Handhaving. Binnen dat brede domein lijkt er vooreerst een natuurlijk verband met de handhaving van de openbare orde en de bestuurlijke handhaving. Naast de algemene federale bevoegdheid inzake ordehandhaving beschikken de deelstaten over bijzondere ordehandavingsbevoegdheden, de zogenaamde bijzondere administratieve politie. Het feit dat artikel 135, §2, van de Nieuwe Gemeentewet tot de federale bevoegdheidsmaterie blijft behoren, verhindert immers niet dat de gemeenschappen en de gewesten politiemaatregelen nemen met betrekking tot hun eigen (materiële) bevoegdheden. Deze handavingsbevoegdheid wordt veelal afgeleid uit de materiële bevoegdheid zelf, tenzij de bijzondere wetgever deze uitdrukkelijk heeft vastgesteld.

Specifiek met betrekking tot het handelsvestigingsbeleid heeft het gewest zeer ruime bevoegdheden. De bijzondere wetgever heeft de economische bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden in 2014 grotendeels aan de gewesten overgedragen. Deze bevoegdheid is ruimer dan de term op het eerste gezicht doet vermoeden. De parlementaire voorbereiding definieert de notie 'vestigingsvoorwaarden' met een verwijzing naar de voorbereidende werkzaamheden van de bijzondere wet van 8 augustus 1988, waar het bevoegdheidsdomein werd omschreven als bestaande uit twee onderdelen.

Een eerste onderdeel betreft de voorwaarden voor de toegang tot een beroep, waarbij met beroep wordt bedoeld op iedere economische activiteit, andere dan

¹ Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen.

in loondienst, die gewoonlijk tegen een vergoeding wordt verricht. De rechtspraak van het Grondwettelijk Hof maakt duidelijk dat dit onderdeel “onder meer de bevoegdheid [behelst] om regels te stellen inzake de toegang tot bepaalde beroepen, om algemene regels of bekwaamheidseisen te stellen in verband met de uitoefening van sommige beroepen, beroepstitels te beschermen enzovoort”. In tegenstelling tot wat een letterlijke lezing van de term doet uitschijnen, laat de bevoegdheid inzake vestigingsvoorwaarden de decreetgever dus ook toe om de voorwaarden voor de uitoefening van het beroep te regelen. Het is daarbij gangbaar dat onder meer eisen wat betreft moraliteit worden gesteld, zoals het naleven van een bepaalde deontologie of het bezitten van een blanco strafregister.

Een tweede deelgebied betreft de regels inzake handelsvestigingen. De afdeling Wetgeving van de Raad van State omschreef dit in zijn advies met betrekking tot de zesde staatshervorming als regels over “de fysieke vestiging van om het even welk kleinhandelsbedrijf of combinatie van kleinhandelsbedrijven zonder dat de aard van het bedrijf in rekening gebracht wordt”. De Vlaamse decreetgever voert vandaag op basis van deze bevoegdheid een “integraal handelsvestigingsbeleid”, dat onder meer gericht is op het versterken van de leefbaarheid in het stedelijk milieu en bewerkstelligen van een duurzame mobiliteit. Zo is bijvoorbeeld een vergunning vereist om een winkel met een grote verkoopoppervlakte uit te baten. Ook dit aspect van de bevoegdheid is ruimer dan het recht om te bepalen onder welke voorwaarden de inrichting mag worden geopend: de vergunning kan gekoppeld worden aan voorwaarden waarbij de schending ervan aanleiding kan geven tot een stakingsbevel, opgelegd door een gewestelijk toezichthouder.

Binnen het bevoegdheidsdomein Justitie beschikken de deelstaten echter ook over een bijzondere veiligheidsbevoegdheid, die toelaat om binnen het raam van de materiële bevoegdheden specifieke veiligheidsmaatregelen te nemen. Het invoeren van een veiligheidstoets doorheen het Vlaamse bestuursrecht op basis van een integriteitsonderzoek is een deelstatelijke bevoegdheid die voortvloeit uit de achterliggende materiële bevoegdheid van het gewest en de gemeenschap.

Bijkomend is de decreetgever ook bevoegd inzake het bestuursrecht. In essentie worden met de integriteitstoets inhoudelijke voorwaarden toegevoegd die horizontaal van toepassing zijn in het hele ‘Vlaamse’ bestuursrecht. Het algemene bestuursrecht kan in globo worden beschouwd als een residuaire bevoegdheid die toebehoort aan de federale overheid, maar deze bevoegdheid geldt enkel voor zover de regeling zich richt tot de eigen, federale instellingen.

De gemeenschappen en gewesten zijn dus bevoegd om regelgevend op te treden binnen het bestuursrecht voor zover zij zich richten tot de instellingen die een organieke band vertonen met de gemeenschappen en gewesten. Binnen het raam van deze bevoegdheid geniet de decreetgever het recht om bijzondere veiligheidsmaatregelen aan te nemen.

De Vlaamse overheid kan ook alle normen inzake veiligheid, met inbegrip van de nationale, toepassen in het kader van een eigen beleid op het vlak van erkenningen, subsidies, vergunningen, toelatingen enzovoort.²

De Vlaamse overheid kan op die wijze via haar eigen bevoegdheden de doelstellingen van de federale overheid op het vlak van de openbare veiligheid en de openbare orde ondersteunen. Daarvoor hoeft geen beroep te worden gedaan op artikel 10 van de BWHI.

Door een beroep te doen op het federale DIOB-bureau (cf. *supra*) voor de behandeling van de adviesaanvragen wordt onderstreept dat het om een en dezelfde

² Arrest GWH 1988-067.

doelstelling gaat. De doelstelling qua veiligheid wordt ondersteund door een uitbreiding van de mogelijkheid tot ingrijpen via de regionale vergunningsstelsels e.a. wanneer er criminele ondermijning dreigt.

Wat de informatie-uitwisseling betreft, kan Vlaanderen dit regelen voor alle informatie die op Vlaams niveau wordt verzameld. Vlaanderen kan opleggen welke Vlaamse diensten informatie moeten delen, wie toegang krijgt tot deze informatie (zowel binnen de Vlaamse overheid als daarbuiten), wie deze informatie mag verwerken en dergelijke meer. Hierbij moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met de privacywetgeving en de algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Vlaanderen kan voor de Vlaamse overheid ook bij decreet bepalen welke onderdelen van de Vlaamse overheid informatie van andere overheden mogen verwerken. Vlaanderen kan hetzelfde bepalen ten aanzien van de lokale besturen. Vlaanderen kan bij decreet echter niet bepalen dat het toegang moet krijgen tot de informatie van andere overheden (politie, gerechtelijke, federale fiscale info enzovoort), noch dat die andere overheden deze informatie moeten verstrekken, noch de modaliteiten waaronder die informatie wordt of moet worden verstrekt, want dat kunnen alleen die andere overheden toestaan (bij wet, decreet enzovoort).

Het is dus duidelijk dat de hele problematiek van de bestuurlijke handhaving van georganiseerde criminaliteit en de informatiedeling die daarbij noodzakelijk is niet op één bestuursniveau kan worden opgelost, maar dat elk bestuursniveau binnen de eigen bevoegdheden een regeling zal moeten uitwerken. Zowel Vlaanderen (of de andere deelstaten) als de federale overheid kunnen hiervoor binnen de eigen bevoegdheden een DIOB oprichten, al is het ook mogelijk om één interfederale DIOB op te richten bij samenwerkingsakkoord. Vlaanderen wil in eerste instantie via een samenwerkingsakkoord aansluiten bij de federale DIOB, maar de Vlaamse Regering krijgt bij dit ontwerp van decreet ook de bevoegdheid om zelf een eigen DIOB op te richten indien de andere overheden hierover geen samenwerkingsakkoord zouden willen uitwerken.

Een integriteitsbeoordeling louter op basis van Vlaamse informatie zal onvolledig zijn, maar ook een integriteitsbeoordeling op basis van louter federale informatie zal de nodige hiaten vertonen.

Het systeem staat of valt met een goede informatiedeling en hiervoor moeten dus de nodige samenwerkingsakkoorden en protocollen worden afgesloten.

Probleemstelling en scope

Om onder andere de vergunning-, subsidie- en concessieverlenende overheden (zowel Vlaams als lokaal) in staat te stellen een gedegen integriteitsonderzoek te voeren, is het noodzakelijk een decretale regeling uit te werken die volgende elementen bevat:

- een definiëring van sanctioneerbare feiten die het onderwerp vormen van de regelgeving; hierbij wordt er verwezen naar de oplijsting in artikel 119ter, §10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet. Deze oplijsting wordt aangevuld met een aantal bevoegdheden van Vlaanderen, namelijk misdrijven op grond van Vlaamse decreten waarop een minimumgevangenisstraf staat van vijf jaar;
- een omschrijving van het bestuurlijk optreden bij misdrijven;
- een omschrijving en invulling van het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling;
- de oprichting, opdrachten en werking van de Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, waarbij geopteerd wordt om dit via een samenwerkingsakkoord te regelen;
- een rechtsgrond voor nationale en internationale samenwerking;

- bepalingen met betrekking tot de uitwisseling van gegevens die zich situeren bij de nutsbedrijven en distributienetbeheerders;
- een geheimhoudingsregeling;
- privacybescherming.

Beleidsmaatregelen en doelstelling

Het ontwerp van decreet komt tegemoet aan de verzuchtingen van de openbare besturen, vooral, maar niet uitsluitend op het lokale niveau om korter op de bal te kunnen spelen als er georganiseerde criminele activiteiten vermoed worden bij bijvoorbeeld de aanvraag van een vergunning, concessie, subsidie enzovoort.

Dit ontwerp van decreet creëert een kader voor de uitwisseling van relevante informatie tussen de verschillende bestuursniveaus om zo op gegronde wijze bijvoorbeeld vergunningen, concessies, subsidies enzovoort te kunnen laten weigeren, schorsen of opheffen door het bevoegde bestuur. Ook kunnen er bijzondere voorwaarden worden opgelegd om het misbruik van het recht te voorkomen. Er wordt de mogelijkheid gecreëerd voor openbare besturen om zelf een integriteitsonderzoek te voeren of om de uitvoering van zo'n onderzoek aan te vragen. Voor dit laatste geval wordt er een Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen opgericht (er zal worden aangesloten op de federale DIOB, de werking en financiering worden geregeld in een samenwerkingsakkoord). Deze dienst zal de aanvragen tot integriteitsbeoordelingen die gesteld worden door de desbetreffende openbare overheden behandelen en een advies uitbrengen. Op basis van dit advies kan de verzoekende overheid dan beslissen om bijvoorbeeld een vergunning of subsidie te weigeren, te schorsen, op te heffen of bijzondere voorwaarden op te leggen.

De integriteitsbeoordeling – uitgevoerd door het openbaar bestuur, dan wel de DIOB – zal gebaseerd zijn op informatie van verschillende overheden; het gaat dan o.a. om informatie die in handen is van de geïntegreerde politie, het centraal strafregister, ECRIS (European Criminal Records Information System)³, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de cel voor financiële informatieverwerking, de Algemene Administraties van de Fiscaliteit, de Bijzondere Belastinginspectie en de Douane en Accijnzen van de FOD Financiën, de sociale inspectiediensten, de Economische Inspectie, de Dienst Vreemdelingenzaken, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, de Vlaamse inspectiediensten, beboetingsinstanties, subsidieverstrekkende overheden en lokale en provinciale inspectiediensten.

Impactanalyse

Maatschappelijke impact (doelgroepen – kind- en jongereneffectrapportage (JoKER)/Armoedetoets)

Het ontwerp van decreet heeft geen specifieke impact op jongeren of op mensen in armoede.

Impact op de grondrechten en op het gelijkheidsbeginsel

Het ontwerp van decreet bepaalt dat de begunstigde van een bepaalde bestuurshandeling onderworpen kan worden aan een integriteitsonderzoek.

Als er ernstige vermoedens zijn dat er sanctioneerbare feiten gepleegd zullen worden, kan een bepaald recht ontzegd of aan voorwaarden onderworpen worden. Het

³ De uitwisseling via ECRIS is een federale aangelegenheid. Het opvragen van gegevens is maar mogelijk indien de wetgeving van de bevroagde lidstaat een dergelijke gegevensuitwisseling toelaat in het kader van bestuurlijke handhaving. Het is dus noodzakelijk dat alvast langs Belgische zijde deze mogelijkheid wordt gecreëerd.

gaat niet om eender welke strafbare feiten, maar om deze gelinkt aan bijvoorbeeld terreur, mensenhandel, witwassen, ernstige milieumisdrijven enzovoort. Er wordt in dezen o.a. verwezen naar de oplijsting in artikel 119ter, §10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet. Hiermee wordt ook nogmaals benadrukt dat het beleid dat Vlaanderen voert, wil bijdragen aan het algemene veiligheidsbeleid.

Aangezien dus horizontaal het aspect veiligheid wordt ingevoerd in de Vlaamse regelgeving ter zake, blijven de daarin geldende waarborgen ongemoeid. Dit betekent bijvoorbeeld dat in het kader van een omgevingsvergunning de bestaande beroepsprocedures bij de bestendige deputatie en/of de Raad voor Vergunningsbetwistingen gewoon blijven bestaan, en dat het aspect veiligheid hierin wordt meegenomen. Er wordt wel een extra hoorrecht ingevoerd.

Deze decretale regeling laat ook niet toe dat er aan profiling of datamining wordt gedaan.

Er worden ook waarborgen ingeschreven die de privacy moeten waarborgen en een ongeoorloofd gebruik van bekomen informatie verbieden (zie hoofdstuk 7).

Budgettaire impact

De kosten voor de oprichting en werking van de DIOB worden berekend bij de opmaak van het samenwerkingsakkoord.

Bestuurlijke impact op de lokale en provinciale besturen en op Brussel

Het ontwerp van decreet laat toe dat lokale besturen een integriteitsadvies kunnen vragen aan de DIOB op basis waarvan zij een beslissing kunnen nemen om een bepaalde bestuurshandeling te weigeren, te schorsen, in te trekken of op te heffen. De lokale besturen moeten dit integriteitsonderzoek laten uitvoeren door de DIOB; ze kunnen niet zelf alle relevante databronnen raadplegen.

Implementatie

Uitvoering

De aansluiting bij de interfederale DIOB (via een detachering van Vlaamse ambtenaren) zal gecoördineerd worden door het Agentschap Justitie en Handhaving.

Inwerkingtreding

De datum van inwerkingtreding van de artikelen van dit ontwerp van decreet wordt bepaald door de Vlaamse Regering.

C. Totstandkomingsprocedure

Het ontwerp van decreet werd op 23 januari 2023 voor advies voorgelegd aan de Inspectie van Financiën.

Ook werd de tekst voorgelegd aan de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC), de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV), het College van procureurs-generaal (CPG), de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VMSG) en de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA). Ook het Controleorgaan op de politieke informatie bracht op 26 april 2023 een advies uit.

Op 20 juli 2023 bracht de Raad van State zijn advies uit op de tekst die op 2 juni 2023 voor de tweede maal principieel werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Repliek op de adviezen

Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens

Randnummers 12 en 13 met betrekking tot de zeer ingrijpende regeling en het criterium 'ernstig sanctioneerbare feiten': om tegemoet te komen aan deze opmerking zal het ontwerp van decreet een verwijzing opnemen naar artikel 119ter, §10, van de Nieuwe Gemeentewet (zoals aangepast bij de DIOB-wet), waarin een lijst staat waarbinnen deze feiten zich moeten situeren. Deze lijst zal aangevuld worden met een aantal Vlaamse bevoegdheden. Zie de artikelsgewijze bespreking.

Randnummer 14 met betrekking tot het federale systeem van afgebakende sectoren: het is een bewuste keuze om het toepassingsgebied op dit vlak zo ruim mogelijk te houden omdat een overheid nooit via het toekennen van rechten, premies enzovoort zijn medewerking mag verlenen aan criminele activiteiten, ongeacht op welk domein die activiteiten plaatsvinden. Het is inderdaad zo dat bepaalde sectoren op dit moment meer vatbaar zijn voor infiltratie van criminele organisaties en dat er in die gevallen een verhoogde waakzaamheid van de overheid kan worden verwacht, maar criminele organisaties veranderen even snel van modus operandi eens ze merken dat bepaalde sectoren harder worden aangepakt dan andere. Een lijst met fenomenen en sectoren zoals in het federale systeem, houdt dus het risico in dat er uitwijkgedrag ontstaat en dat de overheid de middelen zou worden ontnomen om op te treden, enkel en alleen omdat de criminele activiteit zich heeft verplaatst naar een andere sector die nog niet voorkomt in de lijst van afgebakende sectoren. Vanuit de lokale besturen was dit overigens ook een punt van kritiek op de federale regelgeving, waardoor Vlaanderen ervoor kiest om de nodige flexibiliteit te bewaren.

Randnummer 15 en 16 met betrekking tot het vermoeden van onschuld: deze regelgeving voert geen systeem in waarbij iedereen bij voorbaat schuldig wordt geacht en systematisch kan worden gecontroleerd. Volgens het ontwerp van decreet kan de overheid maar optreden in individuele gevallen, wanneer er ernstige aanwijzingen zijn en op basis van een in concreto beoordeling, volgens de procedures en waarborgen die voorzien zijn (waaronder het recht om gehoord te worden).

Randnummer 17 en 18 met betrekking tot datamining en profiling: er wordt verkeerdelijk van uitgegaan dat er door het ontwerp van decreet aan datamining of profiling gedaan zou kunnen worden. Het gaat hier steeds over individuele gevallen waarbij voornamelijk de straf- en bestuursrechtelijke antecedenten worden nagegaan in het kader van een integriteitsbeoordeling. Er worden bijvoorbeeld geen gegevens opgevraagd met betrekking tot gezondheid, werkprestaties, persoonlijke voorkeuren, interesses enzovoort. Op basis van de gegevens die worden opgevraagd zal er een integriteitsbeoordeling worden gedaan (het bestuur doet dit zelf of op basis van een DIOB-advies), deze beoordeling zal dan meegenomen worden in de motivering over de bestuurshandeling in het kader waarvan een onderzoek werd gevoerd. De normale rechtsmiddelen, die nu al in verschillende decreten verankerd zijn, om de betrokken bestuurshandeling aan te vechten worden ongemoeid gelaten.

Randnummer 19 met betrekking tot het dupliceren van informatie: de informatie wordt niet opgeslagen in eigen databanken. De gegevens zullen worden geconsulteerd via een aanvraag bij de betrokken diensten en op basis daarvan zal een advies en een beoordeling gebeuren. De gegevens blijven waar ze zijn, en worden niet opgenomen of gedupliceerd in een eigen databank van het openbaar bestuur.

Randnummer 20 met betrekking tot het toevertrouwen van het verwerken van gevoelige data door kleine entiteiten: elk bestuur is in principe het best geplaatst om de eigen vergunningen, concessies enzovoort te beoordelen. Er wordt aan alle lokale besturen de mogelijkheid gegeven om hun eigen integriteitsonderzoek te voeren, maar besturen kunnen ook een advies vragen aan de DIOB op basis waarvan ze dan een beoordeling kunnen doen. Wat kleinere lokale overheden betreft zal dus meer een beroep worden gedaan op het centraal integriteitsonderzoek, wat ervoor moet zorgen dat ook zij het aspect veiligheid en ondermijnende criminaliteit mee kunnen nemen in hun beoordeling.

Randnummer 21 met betrekking tot het uitvoeren van een risicoanalyse: dit wordt afgestemd met de federale overheid in het kader van de opmaak van het samenwerkingsakkoord. Er zal ook een data protection impact assessment (DPIA, gegevensbeschermingseffectbeoordeling) worden uitgevoerd.

Randnummer 22 met betrekking tot de vraag naar een grotere centralisatie: zie de repliek bij randnummer 20.

Randnummer 23 tot en met 26 waarin de VTC de memorie van toelichting citeert in verband met de rechtvaardigingsgronden: dit behoeft geen commentaar.

Randnummer 27 tot en met 36 met betrekking tot de uiteenzetting over de waarborgen in het kader van de AVG: een suggestie om bestaande wet- en regelgeving te hernemen in dit ontwerp van decreet wordt niet weerhouden, omdat dat voor divergenties kan zorgen als een bepaalde regelgeving zou wijzigen.

Randnummer 37 tot en met 48 met betrekking tot doelbinding, datamining en profiling: gegevens zullen enkel kunnen verwerkt worden voor de doelstellingen vermeld in het ontwerp van decreet. Dit geldt zowel voor de gegevens die zich binnen de verschillende overheden bevinden alsook voor de gegevens die beschikbaar zijn op sociale media. Wat datamining en profiling betreft, kan er verwezen worden naar de repliek bij randnummer 17 en 18.

Randnummer 49 tot en met 58 met betrekking tot de verantwoordelijkheid: deze bekommernissen zullen meegenomen worden bij de opmaak van het samenwerkingsakkoord, aangezien er op dit vlak gestreefd wordt naar een uniforme regeling voor de federale en de Vlaamse overheid.

Randnummer 55 – de rol van de functionaris van de gegevensbescherming: deze zal vervuld worden door de data protection officers (DPO's) die aangesteld zijn bij de verschillende entiteiten. Er zal een risicoanalyse gebeuren (randnummer 56) naar aanleiding van de opmaak van het samenwerkingsakkoord. Ook in het kader van dit ontwerp van decreet zullen de risico's in kaart worden gebracht.

Randnummer 59 tot en met 90 met betrekking tot de minimale gegevensverwerking: wat de opmerking met betrekking tot de 'sanctioneerbare feiten' betreft, zullen deze, zoals eerder aangehaald, gekoppeld worden aan de lijst in artikel 119ter, §10, van de Nieuwe Gemeentewet (aangevuld met enkele Vlaamse bevoegdheden). Wat het ruime begrip 'bestuurshandelingen' of 'een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend' betreft, was het de bedoeling van de werkgroep om het toepassingsgebied zo ruim mogelijk te maken wat betreft de administratieve handelingen die er onder vallen. Het opstellen van een lijst met fenomenen en sectoren waartoe de regelgeving beperkt zou worden, zoals in het federale systeem, is bijzonder omslachtig en zou de efficiëntie van het systeem niet ten goede komen omdat het zou zorgen voor uitwijkgedrag waardoor er niet kort op de bal gespeeld kan worden en er steeds achter de feiten aangehold moet worden. Het preventieve karakter zou daardoor verminderd worden. Waarom een recht toekennen als er aantoonbare hoge risico's zijn dat dit

recht misbruikt zal worden voor criminele doeleinden? De overheid zou zich aan sterke kritiek blootstellen als het in dergelijke omstandigheden, wetende dat er aantoonbare hoge risico's zijn dat het recht misbruikt zal worden, toch het recht toekent enkel en alleen omdat het niet op een vooropgestelde lijst zou voorkomen.

De opmerking in verband met het doorgeven van gegevens klopt niet; de gegevens kunnen vooreerst maar opgevraagd worden in overeenstemming met de doelstellingen van het ontwerp van decreet en deze mogen ook niet apart worden opgeslagen. Enkel het advies dat opgesteld werd op basis van deze gegevens mag in welbepaalde gevallen worden doorgegeven.

De opmerking in verband met artikel 8, §2, p), is terecht en dit punt wordt geschrapt. Ook de opmerking in verband met de verwijzing in artikel 20, §2, is terecht, deze wordt aangepast. De opmerking met betrekking tot de bewaartermijnen: deze zullen in het kader van de opmaak van het samenwerkingsakkoord afgestemd worden met de federale overheid.

Randnummer 91 en 92 in verband met de juistheid van gegevens en de actualisatie ervan: de gegevens moeten uiteraard correct en actueel zijn, maar dit wordt reeds in bestaande regelgeving geregeld en moet dus hier niet nog eens worden opgenomen.

Randnummer 93 tot en met 103 in verband met de rechten van de betrokkenen en transparantie: de informatieplicht aan de burger vloeit reeds voort uit de AVG en moet dus niet worden hernomen in dit ontwerp van decreet. De opmerking om de verificatieprocedure van het E-govdecreet over te nemen, zal worden bekeken in het licht van de opmaak van het samenwerkingsakkoord.

Randnummer 106 tot en met 115 in verband met beveiligingsmaatregelen: deze zullen veelal worden opgenomen (en herbekeken) in het samenwerkingsakkoord. Er wordt gestreefd naar de opmaak van een centraal register.

College van procureurs-generaal

De voornaamste opmerking van het CPG gaat over het vermijden van het ontstaan van aparte DIOB-systemen (federale en deelstatelijke). Vanuit Vlaanderen werd steeds geprobeerd om een zo ruim mogelijk samenwerkingsakkoord af te sluiten met de federale overheid, met daarin een omvattende, sluitende en uniforme DIOB-regeling. Uiteindelijk werd er door de federale overheid gekozen om dit te beperken tot de oprichting van een interfederaal DIOB-bureau en de nodige informatiedeling. De wettelijke en decretale regelingen zullen dus blijven bestaan, met dien verstande dat de werking van en de adviesprocedure bij het DIOB-bureau via een samenwerkingsakkoord zullen worden geregeld, indien de Federale Regering daartoe bereid is.

De andere belangrijke opmerking van het CPG gaat over het ruime toepassingsgebied en de ruime omschrijving van 'sanctioneerbare feiten'. Hieraan zal verholpen worden door 'sanctioneerbare feiten' te kaderen binnen de lijst van artikel 119ter, §10, van de Nieuwe Gemeentewet (aangevuld met enkele Vlaamse bevoegdheden).

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Nood aan afstemming tussen Vlaams en federaal regelgevend initiatief

Er is vanuit Vlaanderen geprobeerd met de federale overheid te komen tot een ruimer samenwerkingsakkoord waarin een integrale en uniforme DIOB-regeling zou worden uitgewerkt, en niet enkel informatiedeling en de oprichting van een DIOB-bureau. De federale overheid toonde zich echter enkel bereid tot een samenwerkingsakkoord over het uitwisselen van gegevens en een interfederale DIOB.

Vandaar de noodzaak van een eigen decretale regeling met een eenvoudiger en effectievere regeling met betrekking tot integriteitsbeoordelingen. Het ontwerp zoekt aansluiting bij sommige aspecten van het wetsontwerp, maar het is geen kopie van het federale systeem. Door de verwijzing naar de misdrijven die worden opgesomd in artikel 119ter, §10, van de Nieuwe Gemeentewet (weliswaar aangevuld met enkele misdrijven uit de Vlaamse regelgeving) ontstaat er een quasi uniformiteit wat de definitie van ernstige sanctioneerbare feiten betreft. Daarmee wordt ook onderstreept dat het DIOB-decreet het algemene veiligheidsbeleid mee ondersteunt. Ook wordt bij voorkeur gebruikgemaakt van één DIOB-bureau, maar dit kan enkel gebeuren na de totstandkoming van een samenwerkingsakkoord. Het ontwerp van decreet beperkt de mogelijkheid om administratief te handhaven niet tot de burgemeester, maar biedt die bevoegdheid aan elke overheid die op basis van Vlaamse regelgeving rechten toekent. Deze regeling is niet strijdig, doch complementair aan de regeling van het wetsontwerp. Er wordt evenmin gewerkt met afgebakende sectoren en fenomenen en lokale politiereglementen die telkens gewijzigd moeten worden als er uitwijkgedrag optreedt vanwege de (georganiseerde) criminelen. Dit systeem wordt trouwens sterk bekritiseerd door de VVSG.

Nood aan duidelijke afbakening

Aan deze opmerking in verband met het ruime toepassingsgebied en de vraag naar een limitatieve lijst, zal worden tegemoetgekomen door 'sanctioneerbare feiten' te verbinden aan de federale lijst in artikel 119ter, §10, van de Nieuwe Gemeentewet, weliswaar aangevuld met enkele ernstige misdrijven in Vlaamse regelgeving. Zie eerder.

Het toepassingsgebied ratione materiae wordt niet beperkt. De horizontale beoordelingsgrond met betrekking tot veiligheid heeft betrekking op elk recht dat op basis van Vlaamse regelgeving rond vergunningen, subsidies, premies, concessies enzovoort kan worden toegekend. De beoordelingsgrond werkt zoals het algemeen rechtsbeginsel 'fraus omnia corrumpit'. Als er een verhoogd risico op crimineel misbruik bestaat, moet men tijdig kunnen ingrijpen. De beoordelingsgrond zal wel gekoppeld worden aan een aantal misdrijfphenomenen, zoals die ook zijn opgenomen in het federale wetsontwerp. Men zal m.a.w. een recht maar kunnen ontszeggen wanneer er een verhoogd risico bestaat dat dit wordt misbruikt in het kader van een aantal welomschreven misdrijfphenomenen. Hiermee worden duidelijke contouren aangegeven voor het opstarten van een onderzoek.

Nood aan duidelijke toepassingsmodaliteiten

Deze regelgeving voert geen systeem in waarbij iedereen systematisch kan worden gecontroleerd; dit zal steeds individueel en in concreto zijn, volgens de procedures en waarborgen die reeds voorzien zijn in de bestaande regelgeving (waaronder het recht om gehoord te worden).

Het (lokale) bestuur gaat dan zelf na of het over voldoende informatie beschikt om zo'n onderzoek te voeren, indien niet kan er advies gevraagd worden aan de DIOB, dit o.a. om toe te laten dat ook in 'kleinere' gemeenten integriteitsbeoordelingen kunnen gebeuren. Op basis van de gegevens die worden opgevraagd zal er een integriteitsbeoordeling worden gedaan (het bestuur doet dit zelf of op basis van een DIOB-advies), deze beoordeling zal dan meegenomen worden in de motivering over de bestuurshandeling in het kader waarvan een onderzoek werd gevoerd.

De gebruikte methodiek, met name het invoeren van een algemene beoordelingsgrond met betrekking tot het risico op crimineel misbruik naast bestaande beoordelingsgronden, maakt het mogelijk om de rechtsbescherming die door de inhoudelijke regelingen wordt geboden onverkort te behouden en uit te breiden met een extra rechtsbescherming via het verplicht horen wanneer het bestuur overweegt

gebruik te maken van de mogelijkheid om op basis van een integriteitsbeoordeling een recht te weigeren, te schorsen, in te trekken, op te heffen of aan voorwaarden te onderwerpen. De betrokkene krijgt met andere woorden een decretale garantie om altijd verweer te kunnen voeren als de overheid deze beoordelingsgrond in zijn oordeel betreft, ongeacht de mogelijkheden die de bestaande inhoudelijke reglementering al biedt qua rechtsbescherming.

De opmerking in verband met het telkens apart bijhouden van een bestand is terecht. In het samenwerkingsakkoord zal er gestreefd worden naar het uitwerken van een regeling voor het bijhouden van één centraal bestand.

Het is correct dat de normale termijnen voor het doorlopen van een aanvraag voor een recht worden geschorst wanneer er wordt besloten tot een integriteitsbeoordeling, maar de overheid is niet verplicht een integriteitsbeoordeling door te voeren, zodat die slechts in een beperkt aantal gevallen zal voorkomen. Bovendien wordt geprobeerd om deze termijn zo kort mogelijk te houden, als moet het bestuur/de DIOB wel voldoende tijd krijgen om een gedegen onderzoek te voeren.

Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen

De SERV ondersteunt de algemene doelstelling van het voorontwerp, maar heeft volgende opmerkingen.

- De voorgestelde regeling is erg verregaand. Het toepassingsgebied en de mogelijkheden om op te treden zijn volgens de SERV onvoldoende begrensd.

Het toepassingsgebied werd bewust zo ruim mogelijk gemaakt, wat betreft de administratieve handelingen die er onder vallen. Zie eerder.

Deze regelgeving voert geen systeem in waarbij iedereen systematisch kan worden gecontroleerd; dit zal steeds individueel zijn, volgens de procedures en waarborgen die voorzien zijn (waaronder het recht om gehoord te worden). Enkel wanneer er risico's van crimineel misbruik vermoed worden zal een onderzoek worden opgestart.

Op basis van deze regeling kan er niet aan datamining of profiling gedaan worden. Het gaat hier steeds over concrete, individuele gevallen waarbij naar aanleiding van een vermoeden van verhoogd risico op misbruik voornamelijk de straf- en bestuursrechtelijke antecedenten worden nagegaan in het kader van een integriteitsbeoordeling, er worden bijvoorbeeld geen gegevens opgevraagd met betrekking tot gezondheid, werkprestaties, persoonlijke voorkeuren, interesses enzovoort. Op basis van de gegevens die worden opgevraagd zal er een integriteitsbeoordeling worden gedaan (het bestuur doet dit zelf of op basis van een DIOB-advies), deze beoordeling zal dan meegenomen worden in de motivering over de bestuurshandeling in het kader waarvan een onderzoek werd gevoerd. Dit betekent ook dat, naast de extra rechtsbescherming via het verplicht horen, de normale rechtsbescherming die door de inhoudelijke regelgeving wordt geboden ongemoeid wordt gelaten; bijvoorbeeld in de materie van de ruimtelijke ordening is er één systeem van rechtsbescherming, ook al zijn er verschillende beoordelingsgronden. Het ontwerp voegt er enkel een nieuwe beoordelingsgrond bij.

- De SERV vraagt dan ook een grondige bijsturing van het voorontwerp. Daarbij moet ook het alternatief worden verkend van een ruimer opgezet samenwerkingsakkoord dan enkel voor gegevensuitwisseling en de oprichting van een interfederale DIOB.

Zie eerdere antwoorden.

- Wanneer zou blijken dat er geen verruimd samenwerkingsakkoord mogelijk is, moet het huidige voorontwerp van decreet in elk geval grondig herwerkt en beter onderbouwd worden.

Wat de opmerking met betrekking tot de verplichte impactanalyse betreft die samen met het wetgevingsadvies wordt gegeven, is het zo dat er wel degelijk wetgevingsadvies werd gevraagd, maar dat dit omwille van de hoogdringendheid niet kon worden geleverd binnen de gevraagde termijn en voor de eerste principiële goedkeuring. De tekst voor tweede principiële goedkeuring werd waar nodig aan het advies aangepast; ook werd de memorie van toelichting op dit vlak verder toegelicht.

Wat de vraag naar een expliciete opname in het ontwerp van decreet van een evaluatiebepaling betreft, wordt bij de slotbepalingen opgenomen dat het decreet twee jaar na de inwerkingtreding zal worden geëvalueerd door de Vlaamse Regering.

- De SERV ondersteunt de algemene doelstelling van het voorontwerp, maar is evenwel erg bezorgd over de manier waarop de voorgestelde regeling concreet is uitgewerkt. De SERV vraagt om het toepassingsgebied en de mogelijkheden om op te treden beter te begrenzen en vraagt betere waarborgen om een ongeoorloofde toepassing te vermijden en de rechten van verdediging te beschermen.

'Sanctioneerbare feiten'

Zie eerder.

Nauwelijks beperkingen voor Vlaamse instanties om integriteitsonderzoeken te lanceren

Het toepassingsgebied ratione materiae wordt niet beperkt. De horizontale beoordelingsgrond met betrekking tot veiligheid heeft betrekking op elk recht dat op basis van Vlaamse regelgeving rond vergunningen, subsidies, premies, concessies enzovoort kan worden toegekend. De beoordelingsgrond werkt zoals het algemeen rechtsbeginsel 'fraus omnia corrumpit'. Als er een verhoogd risico op crimineel misbruik bestaat, moet men tijdig kunnen ingrijpen.

De beoordelingsgrond zal wel gekoppeld worden aan een aantal misdrijffenen, zoals die ook zijn opgenomen in het federale wetsontwerp. Men zal een recht maar kunnen ontzeggen wanneer er een verhoogd risico bestaat dat dit wordt misbruikt in het kader van een aantal welomschreven misdrijffenen. Hiermee worden duidelijke contouren aangegeven voor het kunnen opstarten van een onderzoek.

Door de koppeling van het recht aan een welomschreven misbruik wordt ook voorkomen dat rechten worden ontzegd die geen verband houden met de verwezenlijking van bepaalde misdrijven. De (re-)integratie in de samenleving komt niet in het gedrang: als er geen actueel verhoogd risico op een actueel crimineel misbruik kan worden aangetoond, kan het recht niet worden ontzegd.

Er wordt ook geen systematisch integriteitsonderzoek ingevoerd waaraan elke aanvraag tot een recht wordt onderworpen. Bij iedere, individuele aanvraag moet in concreto worden nagegaan of er voldoende aanwijzingen zijn dat er een verhoogd risico voorligt dat het recht zal worden misbruikt voor welomschreven criminele doeleinden.

De gegevens die worden opgevraagd in het kader van een individueel integriteitsonderzoek zullen enkel kunnen gebruikt en verwerkt worden voor de doelstellingen vermeld in het ontwerp van decreet; dit geldt zowel voor de gegevens die zich

binnen de verschillende overheden bevinden alsook de gegevens die beschikbaar zijn op sociale media.

Keuze om al het integriteitsonderzoek volledig zelf dan wel door de DIOB te laten uitvoeren

Dit was een expliciete vraag van de lokale besturen. Als een lokaal bestuur zelf over voldoende informatie beschikt om een gedegen integriteitsonderzoek te voeren, kan het dit doen. De lokale besturen kunnen ook toegang vragen tot bepaalde databanken om hun beoordeling te staven en te motiveren. In de mate dat een lokaal bestuur niet over voldoende eigen informatie beschikt of niet over bepaalde toegangen beschikt, kan er een advies gevraagd worden aan de DIOB. Het is dus niet zo dat de minder bestuurskrachtige gemeenten aan hun lot worden overgelaten; zij kunnen rechtstreeks een advies vragen bij de DIOB. De conclusies uit dit advies worden dan meegenomen in de desgevallende weigering van bijvoorbeeld een vergunning.

De overheden zijn, zoals steeds en dus ook in dit kader het geval is, verantwoordelijk en aansprakelijk voor hun optreden, wat hun zal weerhouden van een al te lichtzinnig gebruik van de integriteitsbeoordeling.

Los van mekaar integriteitsonderzoeken opstarten

De suggestie om aan te sluiten op een centraal register heeft zeker een meerwaarde. Er zal worden geprobeerd dit mee op te nemen in het samenwerkingsakkoord.

Rechtspersonen

Dat de regeling ook van toepassing is op rechtspersonen komt tot uiting in artikel 5, laatste lid.

Bevoegdheden om in te grijpen

Het advies verwijst naar de federale lijst met strafbare feiten die aanleiding kunnen geven tot een schorsing, weigering enzovoort. In het ontwerp van decreet zal ook verwezen worden naar deze lijst (aangevuld met een aantal Vlaamse bevoegdheden).

Er wordt in het ontwerp van decreet geen maximumtermijn opgenomen met betrekking tot de schorsing, maar het betrokken bestuur moet aan de betrokkene wel meedelen welke de voorwaarden zijn om de schorsing ongedaan te maken; als aan deze voorwaarde voldaan is, wordt de schorsing opgeheven. Dit om te voorkomen dat na het verlopen van een bepaalde termijn gewoon de criminele/ondermijnende activiteiten zouden kunnen worden verdergezet.

Subjectieve toepassing en beoordeling

Het advies verwijst naar het federale systeem met gemeentelijke verordeningen, waarbij alle ondernemingen in een bepaalde sector die in zo'n verordening wordt opgenomen aan een integriteitsonderzoek moeten worden onderworpen. Dit lijkt een overbodige, bureaucratische reflex waardoor het toepassingsgebied nodeloos wordt uitgebreid tot (rechts)personen waarvoor er geen enkele indicatie op misbruik voorhanden is. De decretale regeling gaat uit van een andere filosofie, namelijk de mogelijkheid bieden aan de openbare besturen om de ondermijnende criminaliteit tegen te gaan waar deze zich ook voordoet. In dit systeem is het niet haalbaar, noch wenselijk om effectief met betrekking tot alle bestuurshandelingen waarbij een recht wordt toegekend een integriteitsonderzoek te voeren. Het hoeft voor het overige geen betoog dat de decretale regeling (zoals alle regelingen) moet worden toegepast volgens de algemene beginselen van de evenredigheid en de

proportionaliteit. Dit hoeft niet expliciet in de regelgeving te worden vermeld, maar wordt verduidelijkt in de memorie van toelichting.

Naleving van de voorwaarden

Net omdat er horizontaal een regeling wordt ingeschreven, blijven de bestaande procedurele en rechtsbeschermende waarborgen (waaronder het beroep) bestaan. De rechtsbescherming wordt uitgebreid door een hoorplicht in te voeren wanneer een integriteitsonderzoek wordt overwogen.

Redelijke vermoedens of ernstige aanwijzingen

Er moet steeds in concreto, geval per geval worden nagegaan en gemotiveerd of er voldoende aanwijzingen zijn. En zoals al eerder aangehaald werd, is het niet zo dat deze regelgeving een systeem invoert waarbij iedereen systematisch kan worden gecontroleerd; dit zal steeds individueel zijn, volgens de procedures en waarborgen die voorzien zijn (waaronder het recht om gehoord te worden). Er zal steeds in individuele gevallen gekeken worden of er voldoende aanwijzingen zijn om bijvoorbeeld een vergunning te weigeren in het kader van de veiligheidsproblematiek, vermeld in de lijst die wordt toegevoegd in het ontwerp van decreet.

Rechten van verdediging

De betrokkene heeft bovenop de bestaande rechtsbescherming die door de inhoudelijke regelgeving wordt geboden het recht om gehoord te worden alvorens er een beslissing genomen wordt. De procedurele en rechtsbeschermende waarborgen eigen aan de procedure (bijvoorbeeld vergunningen) worden ongemoeid gelaten. Het staat de betrokkene steeds vrij om elke bestuurshandeling aan te vechten. Als de betrokkene van oordeel is dat hij schade heeft geleden door een onterechte overheidsbeslissing, kan hij een zaak inleiden bij de burgerlijke rechtbank of desgevallend een administratief rechtscollege.

Gespannen relatie met rehabilitatie

De decretale regeling wil zeker het rehabilitatieproces niet in de weg staan. Een loutere eerdere veroordeling volstaat niet om bijvoorbeeld een vergunning te weigeren. Er zal steeds in individuele gevallen moeten worden nagegaan of er concrete aanwijzingen zijn dat het toegekende recht voor criminele of ondermijnende doeleinden gebruikt zal worden.

- De regeling dreigt allerhande proceduretermijnen ernstig te kunnen verlengen. Dat is onwenselijk.

Er wordt gepoogd om verlenging van de termijnen zo kort mogelijk te houden, maar de overheid moet wel voldoende tijd hebben om een gedegen integriteitsonderzoek te voeren. Daarom ook dat niet iedereen zomaar aan een integriteitsonderzoek wordt onderworpen, maar dat er ernstige aanwijzingen moeten zijn.

- Voor de analyse van het voorontwerp op het vlak van privacy en verwerking van persoonsgegevens verwijst de SERV naar het advies van de VTC.

Zie de antwoorden op het advies van de VTC.

- De SERV ondersteunt de vraag van de Vlaamse Regering om te werken aan een samenwerkingsakkoord met de federale overheid. De SERV vraagt om een ruimer (wetgevend) samenwerkingsakkoord te overwegen.

Zie hoger.

- In het licht van de hiervoor gemaakte opmerkingen en potentiële gevolgen is de impactanalyse in de memorie van toelichting niet ernstig.

De impactanalyse in de memorie van toelichting zal op dit vlak verder worden aangevuld en verduidelijkt.

- De SERV mist een goede probleemanalyse en motivering van de gekozen regeling.

Het probleem is dat de ondermijnende/georganiseerde criminaliteit gebruikmaakt van het 'reguliere' circuit om haar activiteiten uit te voeren en criminele gelden wit te wassen. De regeling wil hier zoveel mogelijk een preventief optreden mogelijk maken, bijvoorbeeld door te voorkomen dat er een vergunning wordt toegekend waarbij er zeer ernstige aanwijzingen zijn dat het gebouw niet voor landbouwactiviteiten, maar voor druggerelateerde activiteiten zal worden gebruikt; of dat er een horecavergunning wordt toegekend wanneer er een groot risico bestaat dat deze aangewend zal worden voor zaken met betrekking tot mensenhandel; of dat er een vergunning voor een carwash wordt verleend, terwijl duidelijk is dat deze voornamelijk dient voor het witwassen van crimineel geld.

De versterking van de bestaande toezichts-, inspectie- en handhavingsdiensten is op zich onvoldoende om preventief in te kunnen grijpen bij verhoogd risico op criminele afwending van een recht. De bestaande regelgeving ontbeert doorgaans de mogelijkheid om een aanvraag op deze gronden te kunnen beoordelen: bijvoorbeeld de reglementering inzake milieu of ruimtelijke ordening of inzake handelsvestigingen voorziet niet in de mogelijkheid om op die gronden een vergunning te weigeren. Slechts in een sporadisch aantal gevallen is dat wel mogelijk, zoals in het Wapenhandeldecreet.

Door het toevoegen van een extra beoordelingsgrond krijgen niet alleen de toezichts-, inspectie- en handhavingsdiensten meer mogelijkheden om op te treden, maar ook de overheidsdiensten die oordelen over het toekennen van een recht. De reglementering beoogt een versterkt preventief in plaats van een reactief optreden.

- Een impactanalyse ontbreekt.

Zie hoger.

- De SERV vraagt dat de monitoring en evaluatie van het decreet worden geregeld.

Zie hoger.

Gegevensbeschermingsautoriteit

Naar aanleiding van het arrest van het Grondwettelijk Hof van 16 februari 2023 (nr. 26/2023) werd op 2 maart 2023 een advies gevraagd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit. Op 27 april 2023 besliste de Gegevensbeschermingsautoriteit om louter te verwijzen naar het standaardadvies nr. 65/2023 van 24 maart 2023. Dit standaardadvies geeft geen aanleiding meer tot wijzigingen.

Controleorgaan op de politionele informatie (COC)

Algemene opmerkingen

Verwijzing naar het reeds uitgebrachte advies m.b.t. het federale wetsontwerp

In dit advies wordt er voornamelijk een bekommernis geuit over het ruime toepassingsgebied, de mogelijke veelheid van verzoeken om informatie aan de politie en

de implicaties hierover op het vlak van privacy. De meeste zaken werden hierboven reeds beantwoord.

Wat de hoeveelheid informatievragen betreft, is het niet eenvoudig om daar een concreet cijfer op te plakken. Dat de feiten gelinkt moeten kunnen worden aan artikel 119ter, §10, van de Nieuwe Gemeentewet, zorgt alvast voor een beperking van de zaken met betrekking tot dewelke een informatievraag kan komen. Het hele systeem van integriteitsbeoordelingen staat of valt wel met een efficiënte informatiedeling. Deze informatiedeling zal dan ook het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord, waarin ook de werking van de dienst/directie DIOB zal worden geregeld en de privacybescherming zal worden afgestemd met de regeling van de federale overheid.

Vermijden van twee aparte DIOB-systemen

Zie boven.

Artikelsgewijze opmerkingen

Hoofdstuk 1

Een aantal opmerkingen werden reeds verwerkt naar aanleiding van het wetgevingsadvies. Het begrip 'lastgever' wordt verder gespecificeerd in artikel 5.

Het feit dat het ontwerp van decreet een integriteitsonderzoek mogelijk maakt voor alle openbare besturen (en dus niet enkel lokale besturen) die op grond van Vlaamse regelgeving een recht kunnen toekennen, zal inderdaad een impact hebben op het aantal informatievragen. Maar het is nu eenmaal de bedoeling van de Vlaamse overheid om de ondermijnende criminaliteit zo breed mogelijk aan te pakken, dus ook wanneer er bij een Vlaamse overheidsdienst bijvoorbeeld een vergunningsaanvraag wordt ingediend, moet deze het voorwerp kunnen uitmaken van een integriteitsonderzoek. De ernstige sanctioneerbare feiten worden wel gekoppeld aan de federale oplijsting in artikel 119ter, §10, van de Nieuwe Gemeentewet, aangevuld met een aantal Vlaamse regelgevingen.

Hoofdstuk 2

Het COC stelt een (verlengbare) ordetermin van vijftig dagen voor in plaats van de huidige vervalt termijn van dertig dagen. De begunstigde moet zo snel mogelijk uitsluitel krijgen over bijvoorbeeld zijn vergunningsaanvraag (deze wordt geschorst voor de duur van het integriteitsonderzoek door de DIOB), maar ook de overheid moet een gedegen onderzoek kunnen voeren; deze termijn lijkt dus billijk.

Hoofdstuk 3

De opmerking in verband met de lopende gerechtelijke onderzoeken wordt meegenomen, de tekst wordt aangepast.

De opmerking met betrekking tot de motivering: dit wordt reeds opgelegd in het tweede lid van artikel 8 (en zal verder verduidelijkt worden in de memorie). Wat het materiële toepassingsgebied betreft: hier werd hoger reeds op ingegaan.

Het feit dat er mogelijk andere wettelijke beperkingen zijn (of er een noodzaak is om eerst een samenwerkingsakkoord te sluiten) waardoor bepaalde informatie (nog) niet kan worden gedeeld, is al voorzien in artikel 8.

Men merkt op dat het niet duidelijk zou zijn wie een integriteitsonderzoek kan voeren, namelijk het openbaar bestuur dan wel de DIOB, en wie dus een informatievraag

kan stellen. Het is zo dat een openbaar bestuur ook zelf een integriteitsonderzoek kan voeren, en dat indien het bestuur niet over voldoende informatie beschikt om een beslissing te nemen, er een beroep op de DIOB kan worden gedaan. Dit moet toelaten dat ook minder bestuurskrachtige besturen een integriteitsonderzoek kunnen laten voeren.

Hoofdstuk 7

De opmerking om ook het COC op te nemen in artikel 18, §2, wordt meegenomen.

Raad van State

Bevoegdheid

De raad erkent de bevoegdheid van Vlaanderen om op horizontale, transversale wijze een integriteitstoets in te voeren binnen het bestuursrecht. De raad stelt namelijk dat het voorontwerp zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag vindt in de aangelegenheden op grond waarvan de Vlaamse regelgeving is tot stand gekomen die in de rechten voorziet waarvan het misbruik aanleiding geeft tot de toepassing van de ontworpen regeling. Gelet op de algemene draagwijdte van die regeling, betreft ze elke aangelegenheid die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap behoort en die tot de toekenning van een recht via een administratieve rechtshandeling leidt.

Deze transversale bevoegdheidsrechtelijke aanpak verschilt derhalve van die van het voormelde ontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, vermits de op grond van dat ontwerp door de gemeenten te nemen maatregelen dienen te worden gekwalificeerd als maatregelen van bestuurlijke politie.

De ontworpen regeling kan worden toegepast op elk recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend. Het gaat niet om rechten die door een openbaar bestuur worden verleend op basis van een regelgeving die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoort. Ten aanzien van die rechten kan de decreetgever immers niet in de bijkomende voorwaarde voorzien waardoor het verkrijgen of het behouden van het recht afhankelijk wordt gemaakt van ernstige aanwijzingen van misbruik van dat recht om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten.

De raad maakt nog volgende opmerkingen.

- In het licht van het voorgaande moet de verwijzing naar de overheidsopdrachten uit de memorie worden geschrapt.

Dit wordt aangepast.

- De sluiting van een inrichting wordt in artikel 3 opgevat als een autonome maatregel en niet als een bijkomende voorwaarde voor de toekenning van een recht.

Zoals de raad zelf terecht opmerkt is het de deelstaten toegestaan om zo'n maatregelen op te nemen (voor zover deze passen binnen de deelstatelijke bevoegdheden).

Wel zal in artikel 3, §2, worden geduïd dat het daarin vermelde recht dat betrekking heeft op een inrichting, een recht moet zijn dat de uitbating of het gebruik van de inrichting mogelijk maakt. De maatregelen die in de handhabingsbepalingen van een (inhoudelijk) decreet worden voorzien kunnen complementair worden toegepast zodra de voorwaarden daartoe zijn vervuld. Wanneer bijvoorbeeld

een vergunning is geweigerd, geschorst enzovoort kan (in het geval het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van toepassing is) een beveiligingsmaatregel worden getroffen strekkende tot het verbod om toegang te nemen tot welbepaalde onroerende goederen, tot het verbod op of beperkingen aan het gebruik van roerende en onroerende goederen, tot de volledige of gedeeltelijke sluiting van bedrijven, inrichtingen en instellingen enzovoort.

- De raad wijst op de noodzaak van het opmaken van een samenwerkingsakkoord met betrekking tot de adviesvraag aan de DIOB, het centraal register en de informatie-uitwisseling. Evenwel stelt de raad ook dat het opnemen van een bepaling waarin een dergelijk samenwerkingsakkoord wordt vooropgesteld niet kan en dat de mogelijkheid hiertoe volgt uit artikel 92bis van de BWHI.

De noodzaak van het opmaken van een samenwerkingsakkoord is duidelijk; zonder zo'n samenwerkingsakkoord kan bijvoorbeeld een adviesverlening door de DIOB niet verplicht worden. Om die reden wordt dit expliciet vermeld in het ontwerp van decreet. Het klopt als de raad zegt dat de decreetgever de federale (of een andere deelstatelijke) overheid niet kan verplichten om een samenwerkingsakkoord te sluiten, maar de decreetgever wil hier de regering wijzen op het belang van een dergelijk samenwerkingsakkoord. Het is ook gebruikelijk in Vlaamse decreten (en ook in de federale DIOB-wet) een verplichting voor het opmaken van een samenwerkingsakkoord op te nemen. Om deze redenen zullen de bepalingen die het afsluiten van een samenwerkingsakkoord vooropstellen, behouden blijven.

- De raad merkt op dat het non-bis-in-idembeginsel gerespecteerd dient te worden.

Zoals de raad zelf doet uitschijnen voldoet het ontwerp van decreet aan dit beginsel. De raad wijst zelf op recente rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Hof van Justitie waarbij er enige ruimte wordt gelaten voor een gecombineerde handhaving via klassieke strafsancities en andere maatregelen met een strafkarakter (onder een aantal voorwaarden). Indien parallelle pistes zouden worden aangewend, waarbij zowel in straf- als administratieve sancties wordt voorzien, is het aan de (tweede) rechter om na te gaan of het non-bis-in-idembeginsel toepassing vindt en al of niet geschonden is. Daarbij moet de rechter rekening houden met de volgende criteria: de complementaire doeleinden van de onderscheiden sanctiestelsels, de voorzienbaarheid van de parallelle toepassing van de sanctieprocedures, de onderlinge afstemming van de sanctieprocedures door afdoende interactie tussen de diverse bevoegde overheidsinstanties en de proportionaliteit van de sancties, waarbij het mogelijk moet zijn om de eerdere sanctie te betrekken bij het oordeel over de latere sanctie. Ook van essentieel belang is de temporele samenhang tussen beide procedures.

- De raad stelt dat kan worden vastgesteld dat de ontworpen regeling wordt gekenmerkt door complementaire doeleinden, dat de parallelle toepassing ervan met de strafprocedure voorzienbaar is en dat er een zekere mate van interactie is tussen het openbaar bestuur en de gerechtelijke actoren.

Samenhangend met de voorgaande opmerking wijst de raad op het belang van het feit dat de gerechtelijke overheden de controle moeten houden over de strafrechtelijke vervolgingen. En dat het van belang kan zijn dat een betrokkene geen weet heeft dat er jegens hem een integriteitsonderzoek wordt gevoerd.

Het ontwerp van decreet bevatte reeds een bepaling dat het openbaar bestuur het openbaar ministerie op de hoogte moet brengen alvorens te starten met een integriteitsonderzoek. Het openbaar ministerie beschikt over een vervaltermijn van dertig dagen om te reageren. Er wordt nu sterker verwoord dat wanneer het Openbaar Ministerie binnen deze termijn een bezwaar maakt tegen het opstarten

van een integriteitsonderzoek dit onderzoek niet kan plaatsvinden. Ook wordt nu verder verduidelijkt dat het niet enkel kan indien er al lopende gerechtelijke onderzoeken zijn, maar dat het Openbaar Ministerie zich ook kan verzetten wanneer een mogelijk gerechtelijk onderzoek zou worden doorkruist. Bovendien wordt toegevoegd dat het Openbaar Ministerie ook na de vervaltermijn nog bezwaar kan maken tegen een (dan vermoedelijk) opgestart integriteitsonderzoek; het is dan aan het openbaar bestuur om te beslissen hoe hiermee wordt omgegaan.

De opmerking dat het integriteitsonderzoek ook buiten weten van de betrokkene om moet kunnen worden gevoerd, is eventueel maar mogelijk tot op het ogenblik dat hij (verplicht) gehoord wordt. Aangezien er horizontaal een veiligheidsaspect wordt ingevoerd in de Vlaamse regelgeving waarbij een recht wordt toegekend is dit een van de aspecten die meegenomen wordt bij de beoordeling rond de toekenning van dat recht. Iedere betrokkene weet dat dit veiligheidsaspect dus onder de loep kan worden genomen door het voeren van een integriteitsonderzoek. Het feit dat er zo'n integriteitsonderzoek loopt, impliceert niet dat er mogelijk gevoelige gerechtelijke informatie wordt meegedeeld aan de betrokkene of dat jegens de betrokkene mogelijk een gerechtelijk onderzoek loopt. Veelal zal het feit dat er een integriteitsonderzoek loopt, impliceren dat er geen gerechtelijk onderzoek lopende is, daar het Openbaar Ministerie steeds bezwaar kan indienen bij het openbaar bestuur om het integriteitsonderzoek stop te zetten.

- De raad maakt bezwaar tegen de uitzondering op artikel 29, §1, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering die wordt ingeschreven in artikel 13, §2.

Met deze opmerking wordt rekening gehouden, en de uitzondering wordt geschrapt.

Algemene opmerkingen

- De raad maakt een opmerking bij de definitie en bijgevolg het toepassingsgebied van de 'Vlaamse overheid' en stelt zich de vraag of alle in de definitie opgenomen instanties (zoals bijvoorbeeld het Vlaams Parlement, de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC) enzovoort) wel relevant zijn. De raad vraagt het toepassingsgebied nauwkeuriger af te lijnen.

Er wordt in het voorontwerp verwezen naar de algemeen gangbare definitie van de Vlaamse overheid, zoals gecodificeerd in het Bestuursdecreet. Het hoeft geen betoog dat deze diensten maar onder het toepassingsgebied van het voorontwerp vallen in de mate dat ze rechten kunnen toekennen op basis van Vlaamse regelgeving, en dat bijvoorbeeld de kabinetten hier nooit van kunnen gebruikmaken. Door de gebruikelijke ruime definitie te hanteren wordt verzekerd dat alle rechten, ongeacht door welk orgaan van de Vlaamse overheid ze worden toegekend, onder het toepassingsgebied vallen. Als er geen bevoegdheid is tot het toekennen van een recht kan het decreet niet worden toegepast. De huidige, gangbare definitie van de Vlaamse overheid kan worden behouden.

- De raad merkt op dat er wat onduidelijkheid is over het begrip 'administratieve rechtshandeling' en de draagwijdte ervan bijvoorbeeld met betrekking tot subjectieve rechten. Hij vraagt om in de memorie op dit vlak wat meer verduidelijking te verschaffen.

Er wordt rekening gehouden met deze opmerking: in de artikelsgewijze bespreking bij artikel 3 wordt dit meer toegelicht.

- De raad stelt dat het begrip 'bijzondere voorwaarden' te onbepaald is en aanleiding zou kunnen geven tot willekeur en in het geval de Dienstenrichtlijn van toepassing zou zijn, niet bestaanbaar is met artikel 10 van die richtlijn.

Zowel in de decreettekst (artikel 3) als in de memorie wordt opgenomen dat het hier moet gaan om voorwaarden die verbonden moeten zijn met de ter zake geldende materiële rechtsregels, namelijk de regels verbonden aan de toekenning van een specifiek recht. De voorwaarden kunnen betrekking hebben op:

- 1° beperkingen inzake de functie of het gebruik van een onroerend goed;
- 2° openings- of sluitingstijden;
- 3° beperkingen op het vlak van activiteiten waarbinnen volgens de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6 van de wet van [...] betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, de ondermijnende criminaliteit zich kan manifesteren.

- De raad wijst erop dat het begrip 'intrekken' inhoudt dat de rechtshandeling geacht wordt nooit te hebben bestaan en dat deze maatregel dus terugwerkende kracht zou hebben. De vraag wordt gesteld of dit expliciet de bedoeling is om deze gevolgen mogelijk te maken.

Rekening houdend met deze opmerking, wordt de mogelijkheid tot intrekking geschrapt in het ontwerp van decreet.

- De raad stelt de vraag naar het al dan niet verplichte karakter van het voeren van een integriteitsonderzoek en de adviesvraag aan de ((inter)federale) DIOB.

Het is niet de bedoeling (noch praktisch mogelijk) om alle aanvragen tot een recht aan een diepgravend integriteitsonderzoek te onderwerpen. Een openbaar bestuur is dus niet verplicht een integriteitsonderzoek te voeren. Echter als er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde dat recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten, moet het openbaar bestuur optreden. Dit wordt verder geduid in het ontwerp van decreet en in de memorie (artikel 3 en 4).

Wat de adviesvraag aan de DIOB betreft, deze wordt niet als verplicht geformuleerd. Artikel 3, §5, artikel 4, §1, en artikel 7 hanteren doelbewust de begrippen 'aanvragen' en 'adviesaanvraag'. Er kan dus een advies worden gevraagd aan de DIOB, en die kan daar al dan niet gevolg aan geven. Het is wel de bedoeling dit verder te regelen en uit te werken in een samenwerkingsakkoord.

- De raad stelt dat luidens artikel 3, §3, eerste lid, van het voorontwerp een openbaar bestuur de beslissingen, vermeld in paragraaf 1 en 2, van dat artikel alleen kan nemen voor de rechten die het door zijn eigen administratieve rechtshandelingen kan verlenen of heeft verleend. De vraag rijst hoe die bepaling moet worden toegepast in de gevallen waarin de Vlaamse regelgeving die in de toekenning van een recht voorziet, in een procedure voorziet waarbij tegen een beslissing van een openbaar bestuur om een recht toe te kennen of te weigeren, een bestuurlijk beroep kan worden ingesteld bij een ander openbaar bestuur. Welk bestuur kan in dat geval het recht in kwestie schorsen, opheffen, intrekken of aan bijzondere voorwaarden onderwerpen: het bestuur dat de eerste beslissing nam om een recht toe te kennen of te weigeren, of het bestuur dat uitspraak heeft gedaan in beroep?

Het betreft de overheid die de vergunning heeft verleend. Als bijvoorbeeld de gemeente weigerde en de deputatie kende toe, zal de schorsing of opheffing moeten gebeuren door de deputatie. Dit wordt ook vermeld in de memorie bij artikel 3.

- De raad stelt dat er niet wordt geregeld op welke wijze de betrokkene kan opkomen tegen een maatregel genomen op grond van artikel 3, §1 of §2.

Het aspect veiligheid wordt op een horizontale wijze toegevoegd aan de gebruikelijke beoordelingsgronden die in de Vlaamse regelgeving zijn opgenomen. De daarin geldende waarborgen blijven ongemoeid. Dit betekent bijvoorbeeld dat in het kader van een omgevingsvergunning de bestaande beroepsprocedures bij de bestendige deputatie en/of de Raad voor Vergunningsbetwistingen gewoon blijven bestaan. De beoordelingsgrond 'veiligheid' wordt meegenomen.

Overheidsbeslissingen waarvoor geen bijzondere beroepsprocedure werd voorzien, kunnen zoals steeds aangevochten worden bij de Raad van State.

- De raad merkt op dat de federale wet meer waarborgen op het vlak van evenredigheid biedt dan dit ontwerp van decreet.

De meeste waarborgen die de raad opmerkt, zijn ook ondubbelzinnig van toepassing in deze decretale regeling. Ook op basis van de decretale regeling:

- zal de informatiegaring zo volledig mogelijk moeten gebeuren (op het vlak van informatiedeling moet een en ander nog verder worden uitgewerkt in een samenwerkingsakkoord);
- is het evenredigheidsbeginsel van toepassing (dit is namelijk een algemeen rechtsbeginsel);
- mag het onderzoek (en de beoordeling) niet discriminatoir zijn, moet het duidelijk, ondubbelzinnig en objectief zijn en op transparante wijze verlopen (zie artikel 6);
- is er een hoorplicht;
- blijven de waarborgen van de materiële regeling gelden.

Een specifieke beperking in de tijd van een bepaalde maatregel wordt niet opgenomen, en dit omwille van het feit dat dit veel zal afhangen van het specifieke recht waarover het gaat. Voor sommige rechten en in sommige omstandigheden zou bijvoorbeeld een termijn van zes maanden redelijk zijn, voor andere weer helemaal niet. De overheid zal in alle omstandigheden redelijk moeten oordelen en handelen. Ook heeft de betrokkene dit zelf wat in de hand. Als hij kan aantonen dat hij aan de opgelegde voorwaarden voldoet, zal de maatregel worden opgeheven.

- De raad adviseert om de werkwijze van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving (of het kaderdecreet Vlaamse Handhaving) toe te passen, namelijk door de kaderregeling in dit decreet in alle inhoudelijke decreten van toepassing te verklaren (telkens met specifieke aanpassingen aan de inhoudelijke materie).

Op dit voorstel wordt niet ingegaan, want een vaak gehoorde kritiek op het vermelde kaderdecreet Vlaamse Handhaving luidde dat het te vrijblijvend zou zijn. Deze kritiek was te horen bij talrijke adviesraden, het College van procureurs-generaal en zelfs de Raad van State maakten opmerkingen bij deze werkwijze.

Ook zorgt de door de Raad voorgestelde werkwijze voor vertragingen en creëert die voor de openbare besturen die de integriteitsonderzoeken moeten voeren de nodige verwarring over welke regelgeving nu al dan niet onderworpen kan worden aan een dergelijk onderzoek. Ook zullen het samenwerkingsakkoord en de noodzakelijke protocollen om informatie te kunnen delen telkens aangepast moeten worden om de doelstellingen van de nieuw geïmplementeerde regeling op te nemen.

- De raad stelt dat er met betrekking tot het stuk over de verwerking van persoonsgegevens een aantal aanvullingen moeten gebeuren in artikel 14 en 18.

Deze aanvullingen worden in de desbetreffende artikelen opgenomen.

Artikelsgewijze opmerkingen

De tekstuele en inhoudelijke opmerkingen die de raad maakt bij artikel 2, 3, 4, 5, 8, 9, 11, 12, 13, 14 en 16 worden allemaal meegenomen.

D. Bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest

Dit ontwerp van decreet regelt een bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en van het Vlaamse Gewest.

II. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN**Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen en definities****Artikel 1**

Het ontwerp van decreet behandelt een gemeenschaps- en gewestelijke aangelegenheid.

Artikel 2

Dit artikel bevat een aantal definities.

Sanctioneerbare feiten worden gedefinieerd als feiten waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd en die kaderen binnen:

De oplijsting in artikel 119ter, §10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet of binnen Vlaamse regelgeving waarop straffen van minstens vijf jaar gevangenis staan.

De lijst in artikel 119ter, §10, vijfde lid:

- “1° terrorisme, zoals bedoeld in artikel 137 van het Strafwetboek of de financiering van terrorisme, zoals bedoeld in artikel 3 van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten;
- 2° witwassen van geld, zoals bedoeld in artikel 2 van de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten;
- 3° heling, zoals bedoeld in artikel 505 van het Strafwetboek;
- 4° georganiseerde criminaliteit, met name het geheel van misdrijven gepleegd door een criminele organisatie, zoals bedoeld in artikel 324bis van het Strafwetboek;
- 5° illegale drughandel, zoals bedoeld in de artikelen 2, 2bis 2quater, eerste lid, 4° en 3 van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, psychotrope stoffen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en van de stoffen die kunnen worden gebruikt voor de illegale vervaardiging van verdovende middelen en psychotrope stoffen;
- 6° illegale handel in wapens, goederen en koopwaren met inbegrip van antipersoonsmijnen en/of submunitie, zoals bedoeld in artikel 8 van de wet van 5 augustus 1991 betreffende de in-, uit- en doorvoer van en de bestrijding van illegale handel in wapens, munitie en speciaal voor militair gebruik of voor ordehandhaving dienstig materieel en daaraan verbonden technologie;
- 7° mensensmokkel, zoals bedoeld in artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen;
- 8° mensenhandel, zoals bedoeld in de artikelen 433quinquies tot en met 433octies van het Strafwetboek;
- 9° exploitatie van ontucht of prostitutie van een minderjarige, zoals bedoeld in de artikelen 417/33 en 417/34 van het Strafwetboek;

- 10° illegaal gebruik bij dieren van stoffen met hormonale werking of illegale handel in dergelijke stoffen, zoals bedoeld in de artikelen 3, 4, 5 en 10 van de wet van 15 juli 1985 betreffende het gebruik bij dieren van stoffen met hormonale, anti-hormonale, beta-adrenergische of produktie-stimulerende werking;
- 11° illegale handel in menselijke organen of weefsels, zoals bedoeld in boek II, titel VIII, hoofdstuk IIIter/1 van het Strafwetboek;
- 12° fiscale fraude, zoals bedoeld in de artikelen 449 en 450 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen, artikel 73 en 73bis van het Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde en het witwassen van sommen afkomstig van deze fiscale fraude zoals bedoeld in artikel 505, eerste lid, 2°, 3° en 4°, van het Strafwetboek, na herhaling van de inbreuk, en ernstige fiscale fraude, zoals bedoeld in artikel 449, tweede lid, van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen en artikel 73, tweede lid van het Wetboek van de Belasting over de Toegevoegde Waarde;
- 13° sociale fraude, zoals bedoeld in artikel 1, §1, van het Sociaal Strafwetboek, na herhaling van de inbreuk, en ernstige sociale fraude, zoals bedoeld in de artikelen 230 tot en met 235 van het Sociaal Strafwetboek;
- 14° verduistering door personen die een openbare functie uitoefenen, zoals bedoeld in de artikelen 240, 241, 242, 243 en 245 van het Strafwetboek en corruptie, zoals bedoeld in de artikelen 246, 247, 248 en 249 van het Strafwetboek;
- 15° milieucriminaliteit, met name opzettelijk gepleegde inbreuken op de reglementering met als gevolg aanzienlijke en ernstige schade voor het biotoop en/of voor de fauna en/of flora en/of voor één of meerdere personen of waarbij dit gevolg zich dreigt voor te doen;
- 16° namaking van muntstukken of bankbiljetten, namaking of vervalsing van zegels, stempels en merken en valsheid in geschriften, in informatica en in telegrammen, zoals bedoeld in boek 2, titel III, hoofdstukken I, II, III en IV, van het Strafwetboek;
- 17° namaak van goederen zoals bedoeld in de artikelen XI.27, XI.60, XI.155 en XV.100 en XV.103 van het Wetboek van economisch recht;
- 18° diefstal, zoals bedoeld in boek 2, titel IX, hoofdstuk 1 en hoofdstuk 1bis van het Strafwetboek;
- 19° afpersing, zoals bedoeld in artikel 470 van het Strafwetboek;
- 20° informaticabedrog, zoals bedoeld in artikel 504quater van het Strafwetboek;
- 21° voedsel- en geneesmiddelencriminaliteit, met name opzettelijk gepleegde inbreuken op de reglementering met als gevolg dat de gezondheid van mensen en/of van dieren op ernstige manier bedreigd of aangetast wordt;
- 22° vermenging van levensmiddelen, zoals bedoeld in de artikelen 454 tot en met 457 van het Strafwetboek;
- 23° misdrijven die verband houden met insolventie, zoals bedoeld in de artikelen 489 tot 490quater van het Strafwetboek;
- 24° misbruik van vertrouwen, oplichting en bedriegerij, zoals bedoeld in de artikelen 491 tot 504 van het Strafwetboek;
- 25° inbreuken op het beroepsverbod voor gefailleerden, zoals bedoeld in koninklijk besluit nr. 22 van 24 oktober 1934 betreffende het rechtelijk verbod aan bepaalde veroordeelden en gefailleerden om bepaalde ambten, beroepen of werkzaamheden uit te oefenen en artikel XX.234 van het Wetboek van economisch recht;
- 26° misbruik van andermans kwetsbare toestand door de verkoop, verhuur of terbeschikkingstelling van goederen met de bedoeling een abnormaal profijt te realiseren, zoals bedoeld in artikel 433decies van het Strafwetboek;
- 27° aantasting van de seksuele integriteit, zoals bedoeld in artikel 417/7 van het Strafwetboek;
- 28° verkrachting, zoals bedoeld in de artikelen 417/11 tot 417/22 van het Strafwetboek;
- 29° benaderen van minderjarigen voor seksuele doeleinden, zoals bedoeld in artikel 417/24 van het Strafwetboek;

- 30° seksuele uitbuiting van minderjarigen met het oog op prostitutie, het vervaardigen of verspreiden van beelden van seksueel misbruik van minderjarigen, pooierschap en verzwamd misbruik van prostitutie, zoals bedoeld in de artikelen 417/25 tot 417/38, 417/44 en 417/45, 433quater/1 en 433quater/4 van het Strafwetboek;
- 31° misdaden met betrekking tot het nemen van gijzelaars, zoals bedoeld in artikel 347bis van het Strafwetboek;
- 32° bedreigingen met een aanslag op personen of op eigendommen en valse inlichtingen betreffende ernstige aanslagen, zoals bedoeld in de artikelen 327 tot 330 van het Strafwetboek;
- 33° bedreigingen met kernmateriaal, met biologische wapens of chemische wapens, zoals bedoeld in artikel 331bis van het Strafwetboek.”

Wat de misdrijven op grond van Vlaamse regelgeving die bestraft worden met een minimumgevangenisstraf van vijf jaar, worden inbreuken uit volgende decreten opgenomen:

- decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, waarin in de artikelen 16.6.1 tot en met 16.6.3quinquies dergelijke strafbepalingen staan. Deze zijn op hun beurt van toepassing op:
 - wet van 1 juli 1954 op de riviervisserij;
 - wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging;
 - wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder;
 - wet van 10 januari 1977 houdende regeling van de schadeloosstelling voor schade veroorzaakt door het winnen en het pompen van grondwater;
 - decreet van 24 januari 1984 houdende maatregelen inzake het grondwaterbeheer;
 - decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning;
 - wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en van het leefmilieu tegen de schadelijke effecten en de hinder van niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen;
 - Bosdecreet van 13 juni 1990;
 - Jachtdecreet van 24 juli 1991;
 - decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu;
 - decreet van 4 april 2003 betreffende de oppervlaktedelfstoffen;
 - decreet van 27 oktober 2006 betreffende de bodemsanering en de bodembescherming;
 - decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond;
 - decreet van 23 december 2011 betreffende het duurzaam beheer van materialenkringlopen en afvalstoffen;
 - decreet van 8 februari 2013 houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest;
 - decreet van 28 maart 2014 betreffende de preventie, surveillance en bestrijding van ziekten bij in het wild levende dieren;
- Vlaamse Codex Wonen van 2021;
- decreet van 29 maart 2002 tot bescherming van varend erfgoed (artikel 13/1);
- decreet van 24 januari 2003 houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang (artikel 22, 24, 25bis en 26);
- samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993 (de Overeenkomst) (artikel 21 tot en met 24);
- decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkheids- en gelijkebehandelingsbeleid (artikel 31 tot en met 34);
- decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie (artikel 236);

- Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) (artikel 6.2.1);
- Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011 (artikel 230, 233 en 238);
- decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen (artikel 27);
- Antidopingdecreet van 25 mei 2012 (artikel 46 en 47);
- Wapenhandeldecreet van 15 juni 2012 (artikel 47);
- decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid (artikel 67);
- het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 (artikel 11.2.2);
- Vlaamse Codex Fiscaliteit van 13 december 2013 (artikel 3.15.3.0.1 tot en met 3.15.3.0.11);
- samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (artikel 35);
- decreet Binnenlandse Adoptie van 3 juli 2015 (artikel 37);
- samenwerkingsakkoord van 16 februari 2016 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (artikel 35);
- decreet van 27 april 2018 tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid (artikel 189 en 191);
- decreet tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat betreft het voorzien van een strafverzwaring (artikel 2 tot en met 8).

Deze lijst is indicatief, niet exhaustief en kan evolueren wanneer regelgeving wordt aangepast of nieuwe regelgeving ingevoerd.

De sanctioneerbare feiten worden dus gekoppeld aan zwaarwichtige feiten. Feiten die onder deze definitie vallen zijn, zoals eerder opgelijst, bijvoorbeeld: terrorisme, witwassen en heling, georganiseerde misdaad, illegale handel in drugs- en dopingproducten, illegale wapenhandel, mensensmokkel en -handel, exploitatie van prostitutie, hormonenhandel, illegale handel in menselijke organen en weefsels, ernstige fiscale fraude, ernstige sociale fraude, verduistering en corruptie, ernstige milieucriminaliteit, valsmunterij, namaak van goederen, diefstal, afpersing, informaticabedrog, ernstige voedsel- en geneesmiddelencriminaliteit.

De sanctioneerbaarheid van de feiten is niet voldoende, er moeten bovendien ernstige aanwijzingen zijn dat betrokkene rechtstreeks of onrechtstreeks deelnemer is aan ernstige sanctioneerbare feiten die verband kunnen houden met een toegekend of toe te kennen recht. Indien er ernstige aanwijzingen zijn dat de feiten zullen gepleegd worden, kan er een integriteitsonderzoek gevoerd worden door het betrokken openbaar bestuur of kan er een vraag tot integriteitsonderzoek worden gedaan.

Hoofdstuk 2. Bestuurlijk optreden bij sanctioneerbare feiten

Artikel 3

Bij de beoordeling of een bepaald recht dat zijn grondslag vindt in wetgeving waarvoor de regionale wetgever bevoegd is, kan worden toegekend, wordt met deze regeling het aspect veiligheid ingevoerd en (mogelijks) meegenomen in die beoordeling. Er wordt dus een horizontale, algemene beoordelingsgrond ingevoerd op basis van veiligheidsoverwegingen, naast de bestaande beoordelingsgronden die in de inhoudelijke regelgeving zijn ingeschreven.

Hiermee dragen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap bij aan de realisering van het veiligheidsbeleid dat door de federale overheid wordt bepaald.

De regeling is complementair aan hetgeen federaal wordt geregeld in de wet van [...] betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen.

Het advies van de Raad van State bij dit wetsontwerp wees er op dat de federale overheid bevoegd is voor de algemene bestuurlijke politie, maar ook voor de bijzondere bestuurlijke politie voor zover deze betrekking heeft op aangelegenheden die tot de materiële bevoegdheid van de federale overheid behoren.⁴

De Raad van State oordeelde dat het in het wetsontwerp ontworpen stelsel verenigbaar is met de bevoegdheidsverdeling omdat het "uitsluitend betrekking heeft op vergunningsstelsels die door de gemeenteraad zijn ingesteld en dus niet op vergunningsstelsels die door de gemeenschappen en gewesten zijn ingesteld".⁵

De gemeenteraad kan een dergelijk gemeentelijk stelsel niet uitvoeren in materies waarvoor de regionale wetgever bevoegd is of die al zijn geregeld in een wetgeving inzake bijzondere politie die een geheel van alomvattende, duidelijke en gedetailleerde regels vormt.⁶

Door te bepalen dat de in het voorliggende ontwerp van decreet beschreven vormen van bestuurlijke handhaving betrekking hebben op rechten die op basis van Vlaamse regelgeving worden verleend, wordt met andere woorden *ratione materiae* een complementaire regeling uitgewerkt.

De in dit ontwerp van decreet voorgestelde regeling doet ook geen afbreuk aan de mogelijkheid die het federale wetsontwerp biedt om publiek toegankelijke inrichtingen te sluiten, zelfs als die aan een regionale vergunning zijn onderworpen. Daarnaast grijpt het ontwerp van decreet ook niet in op de federale regelgeving rond artikel 135, §2, van de Nieuwe Gemeentewet, waar de burgemeester zijn daaraan gekoppelde bevoegdheden op het vlak van openbare orde en veiligheid dus blijft behouden.

Er wordt geen limitatieve oplijsting gemaakt van welke bestuurshandelingen door het bevoegde openbaar bestuur geweigerd, geschorst of opgeheven kunnen worden of aan welke van deze bestuurshandelingen voorwaarden kunnen worden gekoppeld op basis van een integriteitsonderzoek.

Maar er wordt hier gedacht aan bijvoorbeeld erkenningen, toelatingen, toestemmingen, subsidies, machtigingen, vergunningen, concessies, licenties, attesten, ontheffingen, vrijstellingen, beroepskaarten.

De toekenning van het recht op basis van Vlaamse regelgeving gebeurt noodzakelijkerwijze via een administratieve rechtshandeling. Het gaat hier om rechten die op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling worden verleend. Zodra de overheid, bijvoorbeeld bij een erkenning, over een beoordelingsmarge beschikt is dit ontwerp van decreet van toepassing. Het openbaar bestuur moet over een beschikkingmarge ter zake beschikken. Zaken die niet gelinkt kunnen worden aan sanctioneerbare feiten, vallen buiten het toepassingsgebied. Hiermee rekening houdend, vallen bijvoorbeeld inschrijvingen in onderwijsinstellingen, diploma-uitreikingen e.d. niet binnen het toepassingsgebied, want deze zaken kunnen bijvoorbeeld niet gelinkt worden aan de sanctioneerbare feiten waarvan sprake in het ontwerp van decreet. Ook wanneer bijvoorbeeld de toekenning van een recht wordt voorafgegaan door een administratieve rechtshandeling, maar er uiteindelijk een overeenkomst wordt gesloten (zoals bijvoorbeeld

⁴ Advies 72.195/2/AG/AV van 12 december 2022, randnummer 14.

⁵ Idem, randnummer 16.

⁶ Idem, randnummer 15.

bij artikel 6.16 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021), kan deze overeenkomst niet op basis van de bepalingen van dit ontwerp van decreet ongedaan worden gemaakt.

Ook de voorwaarden waaraan voldaan moet worden om een bestuurshandeling te kunnen weigeren, schorsen, op te heffen of er bijzondere voorwaarden aan te verbinden worden ingeschreven, namelijk wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde of zijn aangestelde dit recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan ernstige sanctioneerbare feiten.

Een eerdere loutere strafrechtelijke of bestuurlijke sanctionering volstaat niet om een beslissing te nemen in de zin van deze paragraaf, maar er moeten concrete aanwijzingen zijn dat het recht waarvan sprake misbruikt zal worden. Op die manier wordt het risico dat de sociale integratie bemoeilijkt zou kunnen worden uitgesloten. Enkel wanneer er aanwijzingen zijn dat het recht wordt misbruikt voor criminele doeleinden, m.a.w. als er indicaties zijn dat er van sociale integratie geen sprake is, kan dit leiden tot het ontzeggen van het recht.

Wanneer een recht wordt geschorst deelt het openbaar bestuur aan betrokkene mee welke de voorwaarden zijn om de schorsing ongedaan te maken. Deze voorwaarden moeten verbonden zijn met de ter zake geldende materiële rechtsregels die van toepassing zijn op het toegekende recht en kunnen betrekking hebben op:

- 1° beperkingen inzake de functie of het gebruik van een onroerend goed;
- 2° openings- of sluitingstijden;
- 3° beperkingen op het vlak van activiteiten waarbinnen volgens de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6 van de wet van [...] betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, de ondermijnende criminaliteit zich kan manifesteren.

Indien het hoger vermelde misbruik betrekking heeft op een inrichting (waarvan het gebruik of de uitbating wordt mogelijk gemaakt door dat recht), kan het bevoegde openbaar bestuur beslissen de inrichting te sluiten, dit evenwel onder de voorwaarden bepaald in artikel 5. Inrichtingen worden hier ruimer gezien dan louter publiek toegankelijke inrichtingen, maar ook andere vergunde plaatsen die dienstig zijn bij het misbruiken van het recht, bepaald in paragraaf 1. De maatregelen die in de handhabingsbepalingen van een (inhoudelijk) decreet worden voorzien kunnen complementair worden toegepast zodra de voorwaarden daartoe zijn vervuld. Wanneer bijvoorbeeld een vergunning is geweigerd, geschorst enzovoort kan (in het geval het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van toepassing is) een beveiligingsmaatregel worden getroffen strekkende tot het verbod om toegang te nemen tot welbepaalde onroerende goederen, tot het verbod op of beperkingen aan het gebruik van roerende en onroerende goederen, tot de volledige of gedeeltelijke sluiting van bedrijven, inrichtingen en instellingen enzovoort.

Het openbaar bestuur kan de beslissing tot weigering, schorsing, opheffing of het koppelen van voorwaarden vanzelfsprekend enkel nemen ten aanzien van de eigen bestuurshandelingen. Indien uit het integriteitsonderzoek blijkt dat er een optreden/beslissing van een ander openbaar bestuur nodig is, kan het openbaar bestuur dat het integriteitsonderzoek heeft gevoerd of aangevraagd aan het andere openbaar bestuur vragen om een dergelijke beslissing te nemen. In dit geval worden de integriteitsbeoordeling, de elementen uit het integriteitsonderzoek waarop de integriteitsbeoordeling is gesteund en, desgevallend, het advies van de DIOB waarop het is gesteund overgemaakt aan het bevoegde openbaar bestuur. Dat openbaar bestuur kan zich op deze informatie baseren om een beslissing met betrekking tot een bestuurshandeling te motiveren. Het staat dit openbaar bestuur ook vrij zelf een nieuw onderzoek te voeren volgens de bepalingen van dit ontwerp van decreet.

Wanneer tegen een beslissing van een openbaar bestuur om een recht toe te kennen of te weigeren een bestuurlijk beroep werd ingesteld bij een ander openbaar bestuur is het aan dat 'openbaar bestuur in beroep' om een beslissing tot schorsing, opheffing of aan bijzondere voorwaarden onderwerping te nemen. Het betreft dus bijvoorbeeld de overheid die de vergunning heeft verleend. Als bijvoorbeeld de gemeente weigerde en de deputatie kende toe, zal de schorsing of intrekking moeten gebeuren door de deputatie.

Paragraaf 4 stelt dat een openbaar bestuur de beslissingen, vermeld in §1 en §2, enkel kan nemen nadat de aanvrager of de houder van het toe te kennen of toegekende recht, of zijn raadsman werd gehoord en ter gelegenheid hiervan zijn verweermiddelen schriftelijk of mondeling heeft kunnen doen gelden.

Het is de evidentie zelve dat het bestuur wel een beslissing kan nemen wanneer de betrokkene, na te zijn uitgenodigd via een beveiligde zending, zich niet heeft gemeld en geen geldige motieven naar voren heeft gebracht voor zijn afwezigheid en verhindering.

In paragraaf 5 wordt bepaald dat indien de feitelijke omstandigheden met betrekking tot de natuurlijke of rechtspersonen wijzigen, het openbaar bestuur een nieuw integriteitsonderzoek kan voeren of aanvragen bij de DIOB.

Artikel 4

Het integriteitsonderzoek kan gevoerd worden binnen een vervaltermijn van vijftig werkdagen. Deze termijn gaat in op de datum die de regelgeving voorziet voor de kennisgeving van de ontvangst van de aanvraag voor het toe te kennen recht (vergunning, subsidie, concessie enzovoort) aan de betrokkene. Deze termijn kan door het openbaar bestuur dat het aangevraagde recht moet toekennen eenmalig verlengd worden met dertig werkdagen.

Indien een openbaar bestuur beslist om een integriteitsonderzoek te laten voeren door de DIOB, moet het deze beslissing nemen binnen de vijftien dagen na de hogervermelde kennisgeving van de ontvangst van een aanvraag tot toekenning van een recht. De vervaltermijn van vijftig dagen wordt dan opgeschort tot de dag waarop het openbaar bestuur het DIOB-advies ontvangt. Vanaf de dag van ontvangst van dit advies, loopt de oorspronkelijke vervaltermijn van vijftig dagen verder.

De behandelingstermijn die in de betrokken regelgeving voorzien wordt voor een beslissing in verband met het toe te kennen recht, wordt voor de termijnen voor het onderzoek, en dit onverminderd de schorsingsgronden die voorzien in bijvoorbeeld de betrokken vergunningsregelgeving.

Het is dus aan het openbare bestuur om te kijken of het zelf over voldoende informatie beschikt om een gedegen integriteitsbeoordeling te doen; indien niet, kan er een beroep worden gedaan op de DIOB.

Hoofdstuk 3. Integriteitsonderzoek en integriteitsbeoordeling

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Artikel 5

Een bevoegd openbaar bestuur kan in de zin van dit ontwerp van decreet maar een beslissing tot weigering, schorsing, intrekking, opheffing of het koppelen van voorwaarden nemen op basis van een gemotiveerde integriteitsbeoordeling waaruit blijkt dat er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten, omstandigheden

of redelijke vermoedens, bestaat dat het recht, toegekend via de administratieve rechtshandeling, wordt misbruikt of zal worden misbruikt om toe te laten dat uit eerder gepleegde sanctioneerbare feiten bekomen voordelen, al dan niet financieel van aard, worden benut of om sanctioneerbare feiten te plegen.

Bij de integriteitsbeoordeling wordt rekening gehouden met de ernst van de feiten en de relatie van de houder of aanvrager van het recht tot de sanctioneerbare feiten, in het bijzonder de wijze waarop hij bij deze sanctioneerbare feiten is betrokken, of hij direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan een rechtspersoon die deze sanctioneerbare feiten heeft begaan, of een derde die de acto of de iure een dominante positie tegenover hem inneemt sanctioneerbare feiten heeft gepleegd.

Het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling mogen enkel betrekking hebben op de natuurlijke en rechtspersonen die de begunstigde zijn van het toe te kennen of toegekende recht, vermeld in artikel 3, maar ook op zijn gekende en vermoedelijke lastgever. Dit laatste om te vermijden dat er via stromanconstructies bepaalde personen buiten schot zouden blijven.

Onder gekende of vermoedelijke lastgever worden begrepen:

- 1° natuurlijke personen of rechtspersonen die direct of indirect vermogen verschaffen of hebben verschafft aan de betrokkene;
- 2° elke andere natuurlijke persoon of rechtspersoon die in rechte betrokken is bij de vestiging of uitbating.

Artikel 6

Dit artikel legt de voorwaarden vast waaraan een integriteitsonderzoek en een integriteitsbeoordeling moeten voldoen, namelijk:

- ze mogen niet discriminatoir zijn;
- ze moeten duidelijk, ondubbelzinnig en objectief zijn;
- ze gebeuren op een transparante wijze.

Afdeling 2. Bepalingen met betrekking tot het integriteitsonderzoek

Artikel 7

Dit artikel legt de verantwoordelijkheden vast met betrekking tot de uitvoering van het integriteitsonderzoek. Het onderzoek wordt gevoerd onder het gezag en de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur of desgevallend de DIOB, afhankelijk van wie het onderzoek voert.

Zij zijn ook verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens die tijdens het onderzoek bekomen worden.

Er wordt ook een waarborg ingeschreven ter vrijwaring van mogelijke of lopende gerechtelijke onderzoeken. Het openbaar bestuur dat een integriteitsonderzoek wil instellen, moet het Openbaar Ministerie hiervan op de hoogte brengen. Het Openbaar Ministerie beschikt over een vervaltermijn van een maand om zijn bezwaar tegen de instelling van een integriteitsonderzoek kenbaar te maken. In het geval het Openbaar Ministerie binnen de termijn bezwaar aantekent, kan het openbaar bestuur geen integriteitsonderzoek opstarten.

Ook na het verstrijken van de vervaltermijn kan het Openbaar Ministerie de stopzetting van een lopend integriteitsonderzoek vragen. Het is dan aan het openbaar bestuur om te beslissen hoe het met dit verzoek zal omgaan.

Artikel 8

Dit artikel bevat een oplijsting van instanties die in het kader van een integriteitsonderzoek bevestigd kunnen worden door het openbaar bestuur.

De ontsluiting van de gegevens bij deze instanties kan bevoegdheidsmatig relatief eenvoudig gerealiseerd worden voor de diensten op het niveau van de Vlaamse overheid, zoals bijvoorbeeld inspectiediensten, beboetingsinstanties en diensten die bevoegd zijn inzake het verlenen van de zaken, vermeld in artikel 3. Er zal een koppeling worden gemaakt met het Vlaams bestuurlijk sanctieregister, dat zijn rechtsgrond heeft in het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023 en dat momenteel uitgebouwd wordt, evenals met een toekomstig Vlaams bestuurlijk maatregelenregister. Deze Vlaamse diensten zijn verplicht om aan een informatieverzoek door een openbaar bestuur te voldoen, zij moeten de gevraagde informatie meedelen (rekening houdend met de voorwaarden in paragraaf 4).

Belangrijker dan de ontsluiting van informatie van de eigen Vlaamse diensten is in deze context evenwel de informatie die zich op federaal niveau bevindt. De toegang tot bepaalde federale informatie is noodzakelijk om een goed onderbouwde, volledige integriteitsbeoordeling te kunnen maken. Belangrijke strafrechtelijke, gerechtelijke en financiële informatie wordt bijgehouden op het federale niveau. Er wordt hier o.a. gedacht aan informatie die in handen is van de geïntegreerde politie, het centraal strafregister, ECRIS (European Criminal Records Information System), de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de cel voor financiële informatieverwerking, de Algemene Administraties van de Fiscaliteit, de Bijzondere Belastinginspectie en de Douane en Accijnzen van de FOD Financiën, de sociale inspectiediensten, de Economische Inspectie, de Dienst Vreemdelingenzaken, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten.

De waarborg die artikel 151, §1, van de Grondwet biedt op het vlak van onafhankelijkheid van de gerechtelijke overheden is ook hier van toepassing. De gerechtelijke overheden blijven 'eigenaar' van de gerechtelijke informatie en beslissen dus zelf welke informatie ze kunnen delen.

Om toegang tot deze informatie te krijgen moeten er de nodige samenwerkingsakkoorden en protocollen met de federale overheid afgesloten worden.

Bij de verzoeken om informatie zal ook steeds moeten gemotiveerd waarom een bepaalde persoon (of bepaalde personen) worden gevestigd, alsook de context waarbinnen de aanvraag wordt gedaan en de finaliteit van de aanwending van de gegevens.

De gegevens die hierdoor werden verkregen van deze diensten kunnen slechts worden aangewend voor de finaliteit waarvoor de vraag werd gesteld, met name het opstellen van een integriteitsbeoordeling. De mededeling, aanwending en verwerking van deze gegevens gebeurt overeenkomstig de wetgeving die op de betrokken dienst van toepassing is.

Het openbaar bestuur kan bij het opstellen van het advies gebruikmaken van alle publiek toegankelijke informatiebronnen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan informatie die via sociale media publiek gedeeld wordt. Ook deze informatie mag maar worden aangewend voor de finaliteit waarvoor de vraag werd gesteld.

Afdeling 3. Specifieke bepalingen met betrekking tot de integriteitsbeoordeling

Artikel 9

Zoals hoger vermeld werd, kan het openbaar bestuur de bekomen informatie enkel verwerken en gebruiken overeenkomstig een duidelijke finaliteit, met name het afleveren van een advies gebaseerd op een integriteitsonderzoek. Soms is het echter niet raadzaam dat sommige van de bekomen gegevens openlijk in het advies worden verwerkt. Bij de integriteitsbeoordeling worden geen gegevens vermeld die bijvoorbeeld schade kunnen toebrengen aan de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied, de inwendige veiligheid van de Staat, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, het geheim van een lopend strafrechtelijk of bestuurlijk opsporingsonderzoek of het geheim van het gerechtelijk onderzoek enzovoort.

Hoofdstuk 4. Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen

Artikel 10

Er wordt gepoogd een samenwerkingsakkoord af te sluiten met de andere betrokken overheden om tot een interfederale DIOB te komen en om dus aan te sluiten bij de DIOB opgericht bij de wet van [...] betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen.

Het samenwerkingsakkoord zal – naast de in artikel 8 vermelde informatiedeling – regels bevatten met betrekking tot:

- 1° de opdracht van de DIOB;
- 2° de werking, met name de procedure voor de adviesaanvraag en de adviesverlening;
- 3° de toegang tot persoonsgegevens bij de relevante overheidsdiensten;
- 4° de nationale en internationale samenwerking;
- 5° de uitwisseling van gegevens met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders;
- 6° de geheimhouding;
- 7° de bescherming van persoonsgegevens;
- 8° het centraal register, vermeld in artikel 14;
- 9° de personeelssamenstelling;
- 10° de financiering.

Hoofdstuk 5. Uitwisseling van gegevens met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders

Artikel 11

De openbare besturen kunnen met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders een protocol afsluiten om gegevens in te winnen in het kader van hun opdracht tot het uitvoeren van integriteitsbeoordelingen. Deze gegevens kunnen enkel ingewonnen worden voor zover dit noodzakelijk is voor het betreffende integriteitsonderzoek.

In de tweede paragraaf wordt bepaald wat er onder nutsbedrijven en distributienetbeheerders wordt begrepen.

Hoofdstuk 6. Geheimhouding

Artikel 12 en 13

Gezien het strategische belang van de inlichtingen die behandeld worden bij een integriteitsbeoordeling, is het belangrijk te voorzien in een versterkt beroepsgeheim voor de personen die meewerken aan de toepassing van dit ontwerp van decreet, teneinde een hoge graad van vertrouwelijkheid te garanderen. De leden en ex-leden van het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals bedoeld in artikel 3 te nemen, mogen de informatie waarover zij in de uitoefening van hun opdracht kennis krijgen, niet meedelen aan derden, andere bestuurlijke overheden: de informatie mag enkel gebruikt worden in het kader van de adviesaanvraag.

Inbreuken op de eerste paragraaf worden bestraft met een gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en een geldboete van 100 euro tot 1000 euro of met een van die straffen alleen. De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op inbreuken op dit artikel.

Hoofdstuk 7. De bescherming van persoonsgegevens

Artikel 14

Dit artikel stelt de categorieën vast van persoonsgegevens die verwerkt kunnen worden.

Artikel 15

Om het beheer van de integriteitsonderzoeken zo efficiënt mogelijk te laten verlopen, wordt er centraal één enkel register bijgehouden van natuurlijke en rechtspersonen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een integriteitsonderzoek.

Dit centraal register zal verder vorm krijgen in een samenwerkingsakkoord.

In paragraaf 2 wordt opgelijst welke informatie dit bestand bevat, namelijk:

- de naam, voornamen, het adres, de geboortedatum, de geboorteplaats, de woon- en verblijfplaats of de plaats van vestiging van de betrokkene;
- de naam, voornamen, het adres, de geboortedatum, de geboorteplaats, de woon- en verblijfplaats of de plaats van vestiging van degene door wie de betrokkene zich laat vertegenwoordigen;
- het Rijksregisternummer van de hierboven bedoelde personen;
- het nummer van een officieel identificatiedocument, uitgereikt door een overheid;
- financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens;
- de naam, maatschappelijke zetel en het ondernemingsnummer van de rechtspersonen die het voorwerp uitmaken van een integriteitsonderzoek;
- de gegevens waarop de beslissing als vermeld in artikel 3 is gesteund;
- de met redenen omklede beslissing van het openbaar bestuur met betrekking tot de beslissing als vermeld in artikel 3;
- de gegevens uit publiek toegankelijke informatiebronnen, vermeld in artikel 8, §3;
- de gegevens van de nutsbedrijven en distributienetbeheerders, vermeld in artikel 11.

Deze paragraaf stelt een bewaringstermijn in voor de gegevens in dit bestand, namelijk drie jaar vanaf de datum van afronding van het integriteitsonderzoek. Na deze termijn worden de gegevens vernietigd of geanonimiseerd.

De gegevens waarop de beslissing vermeld in artikel 3 werd gesteund, worden onmiddellijk vernietigd nadat alle beroepsmiddelen zijn uitgeput en de beslissing definitief is.

Paragraaf 3 stelt dat de verwerking van gerechtelijke gegevens in het kader van een integriteitsonderzoek geen afbreuk mag doen aan een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek.

Artikel 16

Elk openbaar bestuur moet een lijst bijhouden van de rechtspersonen of natuurlijke personen, autoriteiten of diensten waarvan de gegevens verwerkt in het kader van het onderzoek, afkomstig zijn, evenals van geraadpleegde gegevensbanken. Deze lijst moet ter beschikking gehouden worden van de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit (zijnde de federale Gegevensbeschermingsautoriteit, dan wel de Vlaamse Toezichtcommissie).

Artikel 17 tot en met 21

Artikel 17 is in de eerste plaats bedoeld als een duidelijke rechtsgrondslag voor de verwerking van persoonsgegevens door het openbaar bestuur.

Wat de AVG betreft, zijn de uitgevoerde verwerkingen derhalve gebaseerd op artikel 6, e), van verordening (EU) nr. 679/16 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met verwerking van persoonsgegevens en het vrije verkeer van dergelijke gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46 / EG.

Wanneer de verwerking tot doel heeft een taak van openbaar belang te vervullen, kunnen de lidstaten overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de AVG van de verordening afwijken door andere maatregelen vast te stellen om de wettigheid en rechtmatigheid ervan te waarborgen.

In deze context gelden volgende algemene garanties voor zowel de verwerking van persoonsgegevens die niet alleen betrekking hebben op de gegevens als bedoeld in artikel 9 en 10 van verordening (EU) nr. 679/2016, maar ook voor die met betrekking tot andere categorieën van persoonsgegevens, die in dit artikel worden genoemd.

Ten eerste zijn de waarborgen voor de verwerking van zogenaamde gevoelige gegevens die werden genoemd in het koninklijk besluit van 13 februari 2001 ter uitvoering van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de behandeling volledig overgenomen, namelijk het feit dat:

- de categorieën personen die toegang hebben tot persoonsgegevens worden door de verwerkingsverantwoordelijke of, in voorkomend geval, door de verwerker aangewezen, met een beschrijving van hun functie met betrekking tot de verwerking van de betrokken gegevens;
- de lijst van categorieën personen die zijn aangewezen om de in dit lid bedoelde gegevens te verwerken, wordt ter beschikking van de gegevensbeschermingsautoriteit gehouden;
- de aangewezen personen zijn op grond van een wettelijke of statutaire verplichting of een gelijkwaardige contractuele bepaling verplicht om de vertrouwelijkheid van de gegevens waarnaar wordt verwezen te respecteren.

Dit artikel stelt het openbaar bestuur in staat gegevens te verwerken zoals bedoeld in artikel 10 van de verordening.

Gegevens met betrekking tot misdrijven of veroordelingen kunnen door het openbaar bestuur worden verwerkt.

Deze gegevens komen hoofdzakelijk van informatieaanleverende diensten en hebben betrekking op verschillende sanctioneerbare feiten in verband met ernstige en georganiseerde misdaad.

In dit verband worden de waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens die zijn opgelegd door artikel 10 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens niet alleen ingewilligd, maar zijn ook extra garanties toegevoegd.

Bovendien kan het openbaar bestuur op basis van het 'only once'-beginsel ook rechtstreeks een uittreksel uit het strafregister ontvangen op basis van artikel 594 van het Wetboek van Strafvordering. Deze gegevens zullen uiteraard alleen worden verwerkt in het kader van de finaliteit van het te voeren onderzoek en onder voorbehoud van het respecteren van alle garanties die in dit artikel worden vermeld.

Het is nuttig eraan te herinneren dat deze bepalingen gezamenlijk moeten worden gelezen om te voldoen aan de vereisten van artikel 6.3 van de AVG, artikel 8 van het EVRM en artikel 22 van de Grondwet. De volgende essentiële, privacybeschermende regels zijn opgenomen om de inmenging in de persoonlijke levenssfeer door de verwerking van persoonsgegevens door het openbaar bestuur, dan wel de DIOB, waaronder de gegevens als bedoeld in artikel 9 en 10 van verordening (EU) nr. 679/2016 te omkaderen:

- de verwerkingsverantwoordelijken zijn duidelijk aangewezen;
- de bewaartermijn van gegevens die verwerkt zijn, is duidelijk vastgesteld;
- de waarborgen voor de verwerking van gevoelige gegevens zijn vastgesteld;
- de ontvangers van het advies van de DIOB worden genoemd.

Om te vermijden dat betrokkenen via het recht op inzage, rectificatie, wissen van gegevens en beperking van verwerking toegang hebben tot hun gegevens en daarmee lopende procedures kunnen hinderen of gegevens kunnen gebruiken voor andere malafide doeleinden en daarmee een correcte en doeltreffende uitvoering van de opdrachten van algemeen van de gemeente bemoeilijken, worden in dit artikel bepalingen opgenomen die de rechten van de betrokkenen beperken, maar slechts voor die gevallen waarbij dit aantoonbaar strikt noodzakelijk is.

De betrokkene behoudt evenwel uiteraard het recht om zich te beroepen op de gewoonlijke administratieve geschil- en beroepsprocedures. Zijn bestuurlijk dossier blijft dus beschikbaar.

Artikel 21 betreft de beperking van de rechten van betrokkenen in het kader van gegevensverwerking door het openbaar bestuur.

Gedurende de periode waarin het advies wordt opgesteld en tot op het ogenblik dat het advies aan de verzoekende overheid is verzonden, worden de rechten van betrokkenen als bedoeld in artikel 14, 15, 16, 18 en 21 van verordening (EU) 2016/679 uitgesloten. Dit is immers de fase van analyse van verzamelde gegevens en een toegang tot gegevens in deze fase zou het niet mogelijk maken om de misdeed van openbaar belang uit te voeren die aan het openbaar bestuur is toegekend.

Wanneer deze fase is afgesloten, kan de betrokkene via de functionaris van de gegevensbescherming bij het openbaar bestuur zijn recht op toegang, rectificatie en uitwissing uitoefenen.

Dit artikel bevat de procedure en de termijnen wanneer een dergelijk verzoek wordt gedaan.

Hoofdstuk 8. Slotbepalingen

Artikel 22

Dit artikel bevat een evaluatiebepaling. Het decreet zal twee jaar na de inwerking-treding door de Vlaamse Regering worden geëvalueerd.

Artikel 23

Dit artikel bevat de inwerkingtredingsbepaling.

Brussel, 22 september 2023.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur,
Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS

VOORONTWERP VAN DECREET
van 27 januari 2023



Ontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur en tot oprichting van een Dienst integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen en de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen en definities

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

1° betrokkene: de persoon waarvan de integriteit, met toepassing van dit decreet, wordt onderzocht en beoordeeld in functie van de beslissingen, vermeld in artikel 3;

2° DIOB : Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, zoals bedoeld in artikel 10 of 11;

3° openbaar bestuur: de gemeente, de provincie, de Vlaamse overheid in de zin van artikel I.3, 1°, a tot en met f van het Bestuursdecreet van 7 december 2018;

4° sanctioneerbare feiten: feiten waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd;

5° Vlaamse regelgeving: de normen die een aangelegenheid regelen waarvoor het Vlaams Gewest of de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is.

Hoofdstuk 2. Bestuurlijk optreden bij sanctioneerbare feiten

Art. 3. § 1. Onder de voorwaarden bepaald in artikel 5 kan een openbaar bestuur beslissen dat een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend, wordt geweigerd, geschorst, ingetrokken, opgeheven of aan bijzondere voorwaarden onderworpen wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde dit recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan ernstige sanctioneerbare feiten.

Wanneer een recht wordt geschorst deelt het openbaar bestuur aan betrokkene mee welke de voorwaarden zijn om de schorsing ongedaan te maken.

§ 2. Wanneer het in § 1 vermelde misbruik van het recht betrekking heeft op een inrichting kan het bevoegde openbaar bestuur onder de voorwaarden bepaald in artikel 5 beslissen om de inrichting tijdelijk of permanent te sluiten.

§ 3. Een openbaar bestuur kan de beslissingen, vermeld in de §§ 1 en 2 enkel nemen met betrekking tot de rechten die het door zijn eigen administratieve rechtshandelingen kan verlenen of heeft verleend.

Als uit het integriteitsonderzoek overeenkomstig hoofdstuk 3, blijkt dat er een beslissing nodig is van een ander bevoegd openbaar bestuur, kan het openbare bestuur aan het andere openbaar bestuur vragen om de beslissingen vermeld in de §§ 1 en 2 te nemen. In dat geval maakt het openbaar bestuur de integriteitsbeoordeling, de elementen uit het integriteitsonderzoek waarop de integriteitsbeoordeling is gesteund en, desgevallend, het advies van het DIOB waarop het is gesteund over aan het bevoegde openbaar bestuur.

§ 4. Een openbaar bestuur kan de beslissingen, vermeld in de §§ 1 en 2 enkel nemen nadat de aanvrager of de houder van het toe te kennen of toegekende recht, of zijn raadsman werd gehoord en ter gelegenheid hiervan zijn verweermiddelen schriftelijk of mondeling heeft kunnen doen gelden.

§ 5. Indien het openbaar bestuur kennis heeft van gewijzigde feitelijke omstandigheden betreffende de personen waarvoor een integriteitsonderzoek werd gevoerd, kan het bestuur een nieuw integriteitsonderzoek voeren of aanvragen bij de DIOB.

Het openbaar bestuur trekt zijn beslissing, vermeld in de §§ 1 en 2, geheel of gedeeltelijk in, wanneer ten aanzien van de persoon waarvan de integriteit werd onderzocht, nieuwe elementen bekend worden waaruit blijkt dat de feiten waarop de beslissing is gebaseerd, niet vaststaan of het risico op misbruik van het recht is geweken.

Art. 4. § 1. Wanneer het openbaar bestuur een aanvraag tot toekenning van een recht, zoals vermeld in artikel 3 § 1, ontvangt moet het integriteitsonderzoek worden gevoerd binnen een vervaltermijn van 30 werkdagen, vanaf de datum die de regelgeving voorziet voor de kennisgeving van de ontvangst van de aanvraag aan de betrokkene. Deze termijn kan door het betreffende openbaar bestuur eenmalig verlengd worden met 30 werkdagen.

Het openbaar bestuur kan binnen 15 dagen na de in het eerste lid vermelde kennisgeving beslissen aan de DIOB een advies te vragen zoals voorzien in artikel 12 e.v.. In dit geval wordt de vervaltermijn van 30 werkdagen opgeschort tot de dag van ontvangst van het advies.

§ 2. De behandelingstermijn die de regelgeving voorziet voor de beslissing over een aanvraag tot toekenning van een recht wordt, onverminderd de schorsingsgronden voorzien in deze regelgeving, geschorst voor de termijnen voorzien in artikel 14 § 1.

Hoofdstuk 3. Integriteitsonderzoek en integriteitsbeoordeling

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Art. 5. Het bevoegde openbaar bestuur kan de bestuurlijke beslissingen die worden vermeld in artikel 3 enkel nemen op basis van een gemotiveerde integriteitsbeoordeling waaruit blijkt dat er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten, omstandigheden of redelijke vermoedens, bestaat dat het recht, toegekend via de administratieve rechtshandeling, wordt misbruikt of zal worden misbruikt om

- a) toe te laten dat uit eerder gepleegde sanctioneerbare feiten bekomen voordelen, al dan niet financieel van aard, worden benut of,
- b) sanctioneerbare feiten te plegen.

Bij de integriteitsbeoordeling wordt rekening gehouden met de ernst van de feiten en de relatie van de houder of aanvrager van het recht tot de sanctioneerbare feiten, in het bijzonder

- a) de wijze waarop hij bij deze sanctioneerbare feiten is betrokken;
- b) of hij direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan een rechtspersoon die deze sanctioneerbare feiten heeft begaan;
- c) of een derde die, de facto of de jure, een dominante positie tegenover hem inneemt, sanctioneerbare feiten heeft gepleegd.

Het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling mogen enkel betrekking hebben op de natuurlijke en rechtspersonen die de begunstigten zijn van het recht vermeld in artikel 3, of diens gekende of vermoedelijke lastgever.

Art. 6. Het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling voldoen aan volgende voorwaarden:

- a) ze mogen niet discriminatoir zijn;
- b) ze zijn duidelijk, ondubbelzinnig en objectief;
- c) ze gebeuren op een transparante wijze.

Afdeling 2. Bepalingen met betrekking tot het integriteitsonderzoek

Art. 7. Het integriteitsonderzoek wordt hetzij uitgevoerd door het bevoegde bestuur, hetzij door de DIOB.

Het onderzoek naar de integriteit wordt gevoerd onder het gezag en de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur of, in voorkomend geval, de DIOB. Zij zijn verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens die bij de integriteitsbeoordeling worden betrokken.

Met het oog op het vrijwaren van lopende gerechtelijke onderzoeken, brengt het openbaar bestuur het openbaar ministerie op de hoogte van zijn voornemen om een integriteitsonderzoek in te stellen. Het openbaar ministerie beschikt over een vervalttermijn van 1 maand, vanaf de kennisgeving om bezwaar te maken tegen het instellen van een integriteitsonderzoek.

Art. 8. §1. Onverminderd de regelgeving die van toepassing is op het verstrekken van informatie door de hierna genoemde instanties, kunnen het bevoegde openbare bestuur en de DIOB in het kader van het integriteitsonderzoek tot hen een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens en informatie richten:

- a) de geïntegreerde politie bedoeld in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, wat betreft de gegevens die door de politiediensten werden verwerkt;
- b) het centraal strafregister bedoeld in artikel 594 van het Wetboek van Strafvordering;
- c) de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bedoeld in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, wat betreft de gegevens die door hen werden verwerkt;

- d) de Cel voor financiële informatieverwerking bedoeld in de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, wat betreft de gegevens die zijn gemeld aan het openbaar ministerie op basis van artikel 82, §2 van diezelfde wet;
- e) de Algemene Administraties van de fiscaliteit, de Bijzondere Belastinginspectie en de Douane en Accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën, wat betreft de openstaande fiscale schulden, de aangiftes inzake veroordelingen en vastgestelde inbreuken op de fiscale wetten die onder hun bevoegdheid vallen, en de kadastrale gegevens;
- f) de sociale inspectiediensten, wat betreft de openstaande sociale schulden, de aangiftes inzake veroordelingen en de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder haar bevoegdheid vallen;
- g) de economische inspectie, wat betreft gegevens uit de kruispuntbank van Ondernemingen, UBO-register, veroordelingen en de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder haar bevoegdheid vallen;
- h) de Dienst Vreemdelingenzaken, wat betreft de veroordelingen en vastgestelde inbreuken op de wetten die onder haar bevoegdheid vallen;
- i) het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, wat betreft de veroordelingen en vastgestelde inbreuken op de wetten die onder zijn bevoegdheid vallen;
- j) het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, wat betreft veroordelingen en de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder zijn bevoegdheid vallen ;
- k) het European Criminal Records Information System;
- l) de Vlaamse Inspectiediensten zoals bedoeld in artikel 2, 18° van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019;
- m) de beboetingsinstanties zoals bedoeld in artikel 2, 1° van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 en de entiteit, bedoeld in artikel 74 van hetzelfde decreet;
- n) de openbare besturen die bevoegd zijn inzake de toekenning van het recht, vermeld in artikel 3;
- o) gemeentelijke en provinciale inspectiediensten;
- p) elke dienst door de Vlaamse regering aangeduid.

Het bevoegde openbare bestuur of de DIOB motiveert zijn verzoeken tot informatie en vermeldt in het verzoek de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het voorwerp uitmaakt van de aanvraag, de context van de aanvraag en de finaliteit van de aanwending van de gegevens.

De diensten bedoeld in het eerste lid, l tot en met n en p, zijn, voor zover zij deel uitmaken van de Vlaamse overheid in de zin van artikel I.3, 1°, a tot en met f van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, verplicht om aan een informatieverzoek door een openbaar bestuur te voldoen en de gevraagde gegevens mee te delen.

§ 2. Onverminderd de regelgeving die van toepassing is op het verstrekken van informatie door de gerechtelijke overheden, kunnen het bevoegde openbare bestuur en

de DIOB in het kader van het integriteitsonderzoek tot hen een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens en informatie richten.

De mededeling, aanwending en verwerking van de gegevens afkomstig van de gerechtelijke overheden mag geen afbreuk doen aan de uitoefening van de strafvordering.

§ 3. Het bevoegde openbaar bestuur en de DIOB kunnen bij de uitvoering van het integriteitsonderzoek gebruikmaken van alle publiek toegankelijke informatiebronnen.

§ 4. Het bevoegde openbaar bestuur en de DIOB kunnen de gegevens die met toepassing van §§ 1 tot en met 3 werden verkregen enkel verwerken voor de finaliteit waarvoor de vraag werd gesteld.

§ 5. De Vlaamse regering sluit een samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, bedoeld bij artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, af met betrekking tot de mededeling van persoonsgegevens en informatie door

- a) de instanties, vermeld in § 1, a) tot en met k);
- b) de gerechtelijke overheden, vermeld in § 2.

§ 6. De nadere regels ter uitvoering van dit artikel worden bepaald door de Vlaamse regering.

Afdeling 3. Specifieke bepalingen met betrekking tot de Integriteitsbeoordeling

Art. 9. Het advies van de DIOB in het kader van een integriteitsbeoordeling, noch de integriteitsbeoordeling van het openbaar bestuur mogen gegevens vermelden waarvan de mededeling schade zou kunnen toebrengen aan:

- 1) de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en van de militaire defensieplannen,
- 2) de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten,
- 3) de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde,
- 4) de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen,
- 5) het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land of elk ander fundamenteel belang van de Staat,
- 6) de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland,
- 7) de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat,
- 8) de bescherming van de bronnen,
- 9) het geheim van een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek
- 10) een rechtmatig economisch, financieel of commercieel belang van een openbaar bestuur;
- 11) het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest;
- 12) rechtmatige commerciële en industriële belangen;
- 13) de bescherming van de privacy van derden.

Hoofdstuk 4. Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen

Afdeling 1. Oprichting

Art. 10. De Vlaamse regering sluit een samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, bedoeld bij artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, af met betrekking tot de deelname aan de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, zoals opgericht zal worden door het federale wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen.

Art. 11. Als het sluiten van een samenwerkingsakkoord, zoals bedoeld in artikel 10 niet kan, richt de Vlaamse regering een DIOB op.

De Vlaamse regering bepaalt de samenstelling van de DIOB, en zorgt voor de nodige waarborgen inzake onafhankelijkheid van de DIOB.

Afdeling 2. De opdrachten en werking

Onderafdeling 1. Opdrachten

Art. 12. Op vraag van het verzoekende openbaar bestuur, voert de DIOB een integriteitsonderzoek uit en levert een gemotiveerd en niet-bindend advies over de integriteitsbeoordeling zoals vermeld in artikel 5 af.

Ten minste een keer per jaar stelt de DIOB een strategisch verslag op van zijn werkzaamheden, gericht aan de minister van Justitie en Handhaving.

Onderafdeling 2. De adviesaanvraag

Art. 13. De adviesaanvraag van het verzoekende openbaar bestuur bevat ten minste:

1° de identiteit van de natuurlijke of rechtspersoon waarop de besluitvorming vermeld in artikel 3, betrekking heeft;

2° de omschrijving van het voorwerp waarop de besluitvorming, vermeld in artikel 3, betrekking heeft;

3° de motivering waarom de informatie van de DIOB wordt gevraagd.

De DIOB bevestigt binnen de drie werkdagen de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag aan het verzoekende openbaar bestuur.

Indien de adviesaanvraag onvolledig is, niet of niet voldoende gemotiveerd is in het licht van punt 3°, deelt de DIOB dit mee aan het verzoekende openbaar bestuur, binnen dezelfde termijn van drie werkdagen zoals bedoeld in het tweede lid. In dat geval deelt het verzoekende openbaar bestuur de bijkomende informatie mee aan de DIOB. Indien de DIOB binnen de zeven werkdagen niet de gevraagde informatie heeft ontvangen, verklaart hij de adviesvraag onontvankelijk.

De Vlaamse regering bepaalt de vorm en de modaliteiten van de adviesaanvraag.

Onderafdeling 3. De adviesverlening

Art. 14. § 1. De DIOB verstrekt zo spoedig mogelijk en uiterlijk 30 werkdagen na de adviesaanvraag een gemotiveerd advies aan het verzoekende openbaar bestuur. De

termijn begint pas te lopen van zodra DIOB de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag overeenkomstig artikel 13, tweede lid, heeft bevestigd.

De DIOB kan eveneens binnen deze termijn op gemotiveerde wijze beslissen:

- a) de termijn eenmalig te verlengen met 30 werkdagen;
- b) om geen advies uit te brengen.

De DIOB deelt deze beslissing mee aan het verzoekende openbare bestuur.

§ 2. De DIOB kan het openbaar bestuur dat advies heeft gevraagd, verzoeken aanvullende gegevens te bezorgen.

Hoofdstuk 5. Nationale en internationale samenwerking

Art. 15. § 1. De Vlaamse regering kan de DIOB machtigen zich aan te sluiten bij internationale netwerken bestaande uit buitenlandse equivalente instellingen en kan samenwerkingsovereenkomsten afsluiten die de samenwerking regelen met deze buitenlandse equivalente instellingen die verband houden met de uitoefening van de opdrachten van de DIOB.

De Vlaamse regering kan de DIOB machtigen zich aan te sluiten bij een netwerk van equivalente instellingen in België.

§ 2. De DIOB kan met deze instellingen en netwerken samenwerken overeenkomstig de verdragsrechtelijke, supranationale, wettelijke en decretale regels op het gebied van:

1° de uitwisseling van informatie in het kader van de adviesverlening over integriteitsbeoordelingen ;

2° de uitwisseling van goede praktijken over het uitbrengen van integriteitsbeoordelingen;

3° thematische vorming over integriteitsbeoordelingen .

§ 3. De uitwisseling van operationele informatie in het kader van de adviesbehandeling is slechts mogelijk voor de landen en onder de voorwaarden die worden bepaald door de Vlaamse regering.

Hoofdstuk 6. Uitwisseling van gegevens met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders

Art. 16. §1. De DIOB en een openbaar bestuur kunnen met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders een protocol afsluiten om nuttige gegevens te kunnen inwinnen in het kader van het uitvoeren van integriteitsbeoordelingen. Deze gegevens kunnen enkel ingewonnen worden voor zover dit noodzakelijk is voor het betreffende integriteitsonderzoek.

De nutsbedrijven of de distributienetbeheerders moeten de gegevens binnen een termijn van 14 dagen na ontvangst van de aanvraag bezorgen.

§2. Onder nutsbedrijven worden begrepen de instanties die in het kader van de openbare nutsvoorziening instaan voor de levering van water.

Onder distributienetbeheerders worden begrepen de natuurlijke personen of rechtspersonen zoals bedoeld in artikel 2, 8°, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, en artikel 1, 31°, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.

Hoofdstuk 7. Geheimhouding

Art. 17. De personeelsleden van het openbaar bestuur of de DIOB die belast zijn met het integriteitsonderzoek zijn voor de handelingen die ze stellen in uitvoering van dat onderzoek gehouden aan het beroepsgeheim zoals bedoeld artikel 458 van de Strafwet. Hij die dit beroepsgeheim schendt, wordt gesanctioneerd met de straffen voorzien in artikel 458 van de Strafwet.

Art. 18. § 1. Buiten het geval waarin ze worden opgeroepen om in rechte te getuigen in strafzaken, of voor een parlementaire onderzoekscommissie, zijn de volgende personen gebonden door het beroepsgeheim en mogen ze aan geen enkele persoon of autoriteit gegevens bekendmaken waarvan zij bij de uitoefening van de bevoegdheden krachtens dit decreet, in kennis werden gesteld:

- de personeelsleden van de DIOB;
- de leden van het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen en alle personeelsleden van het openbaar bestuur die kennis krijgen van persoonsgegevens en informatie die werd verzameld met het oog op het uitvoeren van integriteitsbeoordelingen.

De geheimhoudingsplicht blijft bestaan zelfs wanneer ze de DIOB of het openbaar bestuur hebben verlaten of de medewerking hebben stopgezet.

§ 2. In afwijking van paragraaf 1 en onverminderd artikel 8, §2 deelt de DIOB:

- 1) op eigen initiatief alle gegevens mee waarover het beschikt in het kader van extremisme, van terrorisme en van de financiering van terrorisme, aan de Veiligheid van de Staat, de Algemene Dienst inlichting en veiligheid van de Krijgsmachten en de Cel voor financiële informatieverwerking;
- 2) op verzoek van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Cel voor financiële informatieverwerking en het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, alle gegevens aan hen mee die nuttig zijn voor de uitvoering van hun opdrachten;
- 3) op verzoek van de gerechtelijke overheden, in het kader van het opsporings-, gerechtelijk of strafuitvoeringsonderzoek, hen de gevraagde gegevens mee.

§ 3. Artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering is niet van toepassing op

- a) de leden en organen van het openbaar bestuur die betrokken zijn bij het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling,
- b) de personeelsleden van de DIOB, binnen de uitoefening van de opdrachten van de DIOB.

Het eerste lid geldt enkel voor de sanctioneerbare feiten die in het integriteitsonderzoek of de integriteitsbeoordeling betrokken zijn.

§ 4. Inbreuken op de eerste paragraaf worden bestraft met een gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en een geldboete van honderd euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen. De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op inbreuken op dit artikel.

Hoofdstuk 8. De bescherming van persoonsgegevens

Art. 19. Bij het uitvoeren van een integriteitsonderzoek, het opstellen van een advies voor de integriteitsbeoordeling en de integriteitsbeoordeling is de verwerking van persoonsgegevens beperkt tot de volgende categorieën:

- a) De naam, voornamen, het adres, de geboortedatum, de geboorteplaats, de woon- en verblijfplaats of de plaats van vestiging van de betrokkene;
- b) De naam, voornamen, het adres, de geboortedatum, de geboorteplaats, de woon- en verblijfplaats of de plaats van vestiging van degene door wie de betrokkene zich laat vertegenwoordigen;
- c) Het Rijksregisternummer van de in a) en b) bedoelde personen;
- d) Het nummer van een officieel identificatiedocument, uitgereikt door een overheid;?
- e) Financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens.

Art. 20. § 1. Elk openbaar bestuur houdt één enkel bestand bij van de natuurlijke personen of rechtspersonen die het voorwerp uitmaken of hebben uitgemaakt van een integriteitsonderzoek.

Afhankelijk van het betrokken bestuursniveau is de leidend ambtenaar van de dienst die het integriteitsonderzoek heeft gevoerd, de bestendige deputatie of de algemeen directeur, verantwoordelijk voor de verwerking van dit bestand.

Dit bestand is bedoeld om het beheer van de integriteitsonderzoeken te verzekeren.

§ 2. Het bestand bevat, behalve de in artikel 19 vermelde persoonsgegevens, nog de volgende informatie:

1° de naam, maatschappelijke zetel en het ondernemingsnummer van de rechtspersonen die het voorwerp uitmaken van een integriteitsonderzoek;

2° de gegevens waarop de beslissing als vermeld in artikel 3, is gesteund ;

3° de met redenen omklede beslissing van het openbaar bestuur met betrekking tot de beslissing als vermeld in artikel 3.

De gegevens van het bestand worden gedurende drie jaar bewaard, te rekenen vanaf de datum waarop het integriteitsonderzoek werd afgerond. Eens deze termijn is verstreken, worden zij hetzij vernietigd, hetzij geanonimiseerd. De gegevens als bedoeld in punt 2 van het tweede lid worden onmiddellijk vernietigd nadat alle beroepsmiddelen uitgeput zijn en de beslissing definitief is.

§ 3. De verwerking van gerechtelijke gegevens in het integriteitsonderzoek of het bestand als bedoeld in § 1 mag geen afbreuk doen aan een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek.

Art. 21. Elk openbaar bestuur houdt de lijst bij van de rechtspersonen of natuurlijke personen, instanties, autoriteiten of diensten waarvan de gegevens verwerkt in het kader van het onderzoek, afkomstig zijn, evenals van de geraadpleegde gegevensbanken.

Deze lijst wordt ter beschikking gehouden van de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens.

Art. 22. Het openbaar bestuur en de DIOB verwerken de persoonsgegevens en informatie met betrekking tot natuurlijke en rechtspersonen, die worden verzameld in het kader van de toepassing van artikel 3 uitsluitend om tot een gemotiveerde

integriteitsbeoordeling te komen. Het kan daartoe het rijksregisternummer en het unieke ondernemingsnummer gebruiken.

Bij de verwerking van deze persoonsgegevens, zijn de volgende garanties met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens van toepassing:

1° de categorieën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens worden door de verwerkingsverantwoordelijke of, in voorkomend geval, door de verwerker aangewezen, met een beschrijving van hun functie bij verwerking van de betrokken gegevens;

2° de lijst van categorieën van personen, vermeld in 1°, wordt door de verwerkingsverantwoordelijke of, in voorkomend geval, de verwerker ter beschikking van de gegevensbeschermingsautoriteit gesteld;

3° de aangewezen personen zijn op grond van een wettelijke of reglementaire verplichting of een gelijkwaardige contractuele bepaling verplicht om het vertrouwelijke karakter van de bedoelde gegevens te respecteren;

4° er worden passende technische en organisatorische maatregelen genomen om persoonsgegevens te beveiligen tegen accidentele of ongeoorloofde vernietiging, tegen toevallig verlies en tegen wijziging of andere ongeoorloofde verwerking van dergelijke gegevens;

5° er worden logbestanden aangelegd voor het beheersysteem en ten minste voor de volgende handelingen: verzameling, wijziging, raadpleging, communicatie, inclusief overdrachten, interconnectie en verwijdering.

Deze logbestanden worden gebruikt om vast te stellen:

- a) de reden, de datum en het tijdstip van deze handelingen;
- b) de categorieën personen die de persoonsgegevens hebben geraadpleegd en de identiteit van de persoon die de gegevens heeft bekeken;
- c) de systemen die deze gegevens hebben meegedeeld;
- d) de categorieën ontvangers van de persoonsgegevens en, indien mogelijk, de identiteit van de ontvangers van de gegevens.

De logbestanden worden drie jaar bewaard.

De bevoegde functionarissen voor gegevensbescherming zien erop toe dat dit beleid wordt gevolgd.

De Vlaamse regering kan aanvullende garanties bieden.

Art. 23. §1. Het dossier dat door een openbaar bestuur of de DIOB wordt aangelegd om tot een integriteitsbeoordeling te komen omvat:

- de gegevens die worden gevraagd en bekomen in toepassing van artikel 8;
- de gegevens die in het kader van artikel 13 worden verstrekt aan het DIOB;
- de beslissing van de DIOB wat de ontvankelijkheid van de aanvraag betreft;
- de motivatie wat het te beschermen belang betreft, bedoeld in artikel 9;
- het naar het verzoekende openbaar bestuur doorgestuurde gemotiveerde advies.

Dit dossier is enkel toegankelijk of kan enkel geraadpleegd worden door de leden die door de directeur van de DIOB of het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen, worden aangewezen op basis van de nood om er kennis van te nemen.

§ 2. Het dossier dat door de DIOB wordt aangelegd, wordt na het versturen van het gemotiveerde advies naar de verzoekende overheid onverwijld gearchiveerd door de DIOB.

De gearchiveerde gegevens zijn enkel toegankelijk voor de directeur van de DIOB, op basis van een specifieke motivering in het kader van de verdediging in rechte of een belangrijke missie van openbaar belang en voor de gerechtelijke overheden in het kader van de opsporing en vervolging van misdrijven.

Na de termijn van drie jaar na archivering wordt dit dossier vernietigd, met uitzondering van het aan de verzoekende overheid verzonden gemotiveerde advies, dat na zes jaar wordt vernietigd.

§ 3. Het dossier dat door een openbaar bestuur wordt aangelegd, wordt door het openbaar bestuur gearchiveerd onmiddellijk nadat het openbaar bestuur een beslissing zoals vermeld in artikel 3 heeft genomen of heeft besloten dat er geen aanleiding is om een dergelijke beslissing te nemen.

De gearchiveerde gegevens zijn enkel toegankelijk voor het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen, op basis van een specifieke motivering in het kader van de verdediging in rechte of een belangrijke missie van openbaar belang en voor de gerechtelijke overheden in het kader van de opsporing en vervolging van misdrijven.

Het dossier wordt vernietigd na een termijn van zes jaar na archivering.

Art. 24. De directeur van de DIOB en het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen zijn de verwerkingsverantwoordelijke voor alle persoonsgegevens en informatie die in het kader van een integriteitsonderzoek worden verzameld.

De directeur van de DIOB en het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen, neemt de gepaste technische en organisatorische maatregelen om te verzekeren dat de toegang tot de gegevens en de verwerkingsmogelijkheden beperkt worden tot wat de personen nodig hebben voor de uitoefening van hun functie of voor de noden van de dienst.

Hij neemt daarenboven de gepaste technische of organisatorische maatregelen om de persoonsgegevens te beschermen tegen toevallige of ongeoorloofde vernietiging, tegen toevallig verlies, evenals tegen de wijziging of iedere andere niet-toegelaten verwerking van deze gegevens. De Vlaamse regering bepaalt daartoe de nadere modaliteiten.

Art. 25. §1. Onverminderd de artikelen 14 en 16 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en in afwijking van de artikelen 14, 15, 16, 17 en 18 van de Verordening (EU) 2016/679 en voor zover artikel 14, § 5, b), c) of d) in het specifiek geval niet kan worden ingeroepen, kunnen de rechten van de betrokkenen worden overgedragen, beperkt of uitgesloten voor zover de toepassing ervan de goede uitvoering van het integriteitsonderzoek en het opstellen van de integriteitsbeoordeling zou schaden,

De in het eerste lid vermelde afwijkingen gelden minstens gedurende de periode waarin de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een integriteitsonderzoek of de daarmee verband houdende voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd door het openbaar bestuur en maximum tot het ogenblik waarop een beslissing zoals vermeld in artikel 3 wordt genomen.

§ 2. De beperkingen van de rechten van betrokkene, voorzien in dit artikel, doen geen afbreuk aan de specifieke rechten die aan betrokkene zijn toegekend door of krachtens de wet in het kader van bepaalde geschilprocedures of administratieve procedures.

Art. 26. Het verzoek om de rechten uit te oefenen zoals bedoeld in de artikelen 14, 15, 16, 17, 18 en 21 van Verordening (EU) 2016/679, met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de DIOB en het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen, wordt gericht aan de functionaris van de gegevensbescherming bij het openbaar bestuur of de DIOB.

De functionaris van de gegevensbescherming geeft aan de verzoeker een ontvangstmelding af.

De functionaris van de gegevensbescherming informeert betrokkene schriftelijk, onverwijld en in elk geval binnen de maand waarin het verzoek werd ontvangen, over elke weigering of beperking van het recht zoals bedoeld in het vorig lid, evenals over de redenen van deze weigering of beperking. De informatie met betrekking tot de weigering of de beperking mogen worden weggelaten indien het meedelen ervan de goede uitvoering van het integriteitsonderzoek en het opstellen van de integriteitsbeoordeling zou schaden. De functionaris van de gegevensbescherming vermeldt de feitelijke of juridische redenen waarop zijn beslissing berust. Deze inlichtingen worden ter beschikking gesteld van de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens

Naar gelang de complexiteit van de verzoeken en het aantal verzoeken kan de in het derde lid vermelde termijn, indien nodig, worden verlengd met twee maanden. Binnen de maand na ontvangst van het verzoek, informeert de functionaris van de gegevensbescherming betrokkene over deze verlenging en de reden van het uitstel.

De functionaris van de gegevensbescherming brengt betrokkene op de hoogte van de mogelijkheid om klacht in te dienen bij de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens en om een beroep in rechte in te stellen.

Hoofdstuk 9. Slotbepaling

Art. 27. De Vlaamse regering bepaalt voor iedere bepaling van dit decreet de datum van inwerkingtreding.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke
Kansen

Bart SOMERS

ADVIES VAN DE VLAAMSE TOEZICHTCOMMISSIE
VOOR DE VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS



**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van
persoonsgegevens**

Advies wetgeving VTC nr. 2023/20 van 6 maart 2023

over

tekst	Ontwerp van decreet
van	van de Vlaamse Regering
titel	houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur en tot oprichting van een Dienst integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen
roepnaam	(decreet casusoverleg)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 27 januari 2023

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (hierna AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van de mevrouw Zuhail Demir, Vlaams minister Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 30 januari 2023, ontvangen door de VTC op 30 januari 2023;

Gelet op de behandeling op de zitting van 6 maart 2023;

Brengt op 6 maart 2023 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Justitie en Handhaving (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van decreet *houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur en tot oprichting van een Dienst integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen* (hierna "het Ontwerp").

2. Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt.

Context

3. Vlaanderen wil vermijden dat de Vlaamse overheid en de lokale overheden ongewild georganiseerde en ondermijnende criminele activiteiten en personen zouden faciliteren.
4. Er wordt een decretaale regeling uitgewerkt die een betere informatiedeling moet toelaten tussen de verschillende beleidsniveaus om zo op gegronde wijze bv vergunningen, concessies, subsidies en overheidsopdrachten te kunnen laten weigeren, schorsen, intrekken opheffen of voorwaarden aan verbinden door het bevoegde bestuur.
5. Het decreet wil tegemoet komen aan de verzuchtingen van de openbare besturen, vooral, maar niet uitsluitend op het lokale niveau om korter op de bal te kunnen spelen als er georganiseerde criminele activiteiten vermoed worden bij bv. de aanvraag van een vergunning, concessie, subsidie,...

6. Dit ontwerp van decreet vertrekt vanuit de engagementen vastgelegd in het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 waarin het volgende wordt bepaald:

“We creëren een decretaal kader voor de weigering, schorsing of intrekking van (omgevings)vergunningen, subsidies, concessies en overheidsopdrachten, indien blijkt dat een burger of onderneming crimineel is, of er een ernstige risico bestaat op georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Dit gebeurt aan de hand van een integriteitsonderzoek. We willen een geëngageerde en betrouwbare partner zijn van lokale overheden, andere deelstaten, de federale overheid en internationale partners in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Hiervoor sluiten we de nodige samenwerkingsakkoorden. We zullen actief pleiten voor een kader inzake gegevensuitwisseling tussen overheden, zodat alle overheden hun handhavingsbevoegdheden ten volle kunnen benutten.”

7. In de beleidsnota 2019-2024 Justitie en Handhaving van minister Zuhail Demir wordt dit verder uitgewerkt:

“[...] In de strijd tegen georganiseerde misdaad heeft de veiligheidsketen, naast de reactieve strafrechtelijke aanpak, dus ook behoefte aan een bestuurlijke aanpak, waarmee kan worden voorkomen dat criminele organisaties in bepaalde gemeenten voet aan de grond krijgen om van daaruit hun criminele activiteiten verder te ontplooiën. Een effectief antwoord op dit crimineel fenomeen is dan niet enkel gericht op het opsporen en vervolgen van daders, maar ook op de verstoring van de opportuniteitsstructuren en het afbreken van de economische machtsposities van deze criminele groeperingen. Criminele ondernemers en organisaties manifesteren zich op lokaal niveau op meerdere wijzen. Ze investeren in vastgoed en horeca om criminele gelden wit te wassen en om een legale dekmantel te hebben. Ze werpen zich op in het verenigingsleven, waarmee ze een sociale erkentelijkheid nastreven en zich in de bovenbouw van de samenleving innestelen. Ze huren bedrijfspanden of woningen om hun criminele activiteiten te kunnen plegen of te faciliteren (bv. cannabisplantages, labo's synthetische drugs, opslagplaatsen voor gestolen goederen, enzovoort). Ze hebben behoefte aan plaatsen voor ontmoeting (bv. de clubhuizen van criminele motorbendes) of om hun illegale goederen te helen. Enzovoort.

Aangezien regionale en lokale overheden erkenningen, vergunningen en subsidies verlenen en activiteiten ondersteunen, bijvoorbeeld via de openbare aanbesteding van infrastructuurwerken, kunnen ze het risico lopen om, onbewust en ongewild, de activiteiten van criminele ondernemers hierdoor te faciliteren. In het bijzonder om deze redenen is het daarom belangrijk dat de lokale overheden de nodige regelgevende instrumenten ter beschikking gesteld krijgen om een bestuurlijke aanpak te organiseren, op maat van de eigen veiligheidsdiagnostiek en ter aanvulling van de gerechtelijke aanpak.

Dat dit broodnodig is, maken bepaalde lokale besturen ons sinds enkele jaren duidelijk. Zij starten reeds een aantal projecten rond bestuurlijke handhaving op, omdat zij in stijgende mate te maken krijgen met grenscriminaliteit, voornamelijk vanuit Nederland. Dit gaat dan over de productie van

synthetische drugs, cannabisplantages en drugshandel in het algemeen, alsook over criminele motorbendes. De verschuiving van criminele fenomenen wordt onder andere toegeschreven aan de strenge Nederlandse bestuurlijke aanpak van criminele bendes. Het is daarom hoog tijd dat ook Vlaanderen zich wapent met een degelijke, bestuurlijke aanpak.

8. De Toelichting geeft inzake informatie-uitwisseling nog het volgende aan:

“Het ontwerp van decreet laat toe dat lokale besturen een integriteitsadvies kunnen vragen aan de DIOB op basis waarvan zij een beslissing kunnen nemen om een bepaalde bestuurshandeling te weigeren, te schorsen, in te trekken of op te heffen. De lokale besturen moeten dit integriteitsonderzoek laten uitvoeren door de DIOB, ze kunnen niet zelf alle relevante databronnen raadplegen.”

9. Over de plaats van het DIOB wordt het volgende gesteld:

“Indien niet kan aangesloten worden bij de federale DIOB (via een detachering van Vlaamse ambtenaren), zal de DIOB zich situeren binnen het Agentschap Justitie en Handhaving en zal omkleed worden met de nodige garanties m.b.t. onafhankelijkheid en integriteit.”

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

10. De VTC stelt vast dat de personen van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld minstens de volgende zijn:
- personen voor wie er ernstige aanwijzingen zijn dat betrokkene rechtstreeks of onrechtstreeks deelnemer is aan ernstige sanctioneerbare feiten die verband kunnen houden met een toegekend of toe te kennen recht
 -
 - en dat het minstens de volgende gegevens betreft (voor een vollediger overzicht zie infra):
 - identificatiegegevens;
 - financiële gegevens;
 - administratiefrechtelijke gegevens;
 - gerechtelijke gegevens.
11. Het betreft informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatiegegevens en dus gaat het om de verwerking van informatie over geïdentificeerde natuurlijke personen, zijnde persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht.

Bezorgdheden

12. Hierna wordt in detail ingegaan op de verschillende elementen van het Ontwerp. De VTC wil hier echter al aangeven dat ze zeer bezorgd is over de ontworpen regeling in het algemeen. De reden daarvoor is in de eerste plaats de zeer ruime en ook onduidelijke omschrijvingen die niet beantwoorden aan de door de AVG gevraagde proportionaliteit enerzijds en substantiële onzekerheid meebrengen voor de betrokkenen – die overigens niet op een afdoende voorspelbare manier worden omschreven in het Ontwerp, zodat de impact van het Ontwerp op het fundamentele recht op gegevensbescherming erg moeilijk te voorspellen is.

13. Zoals het nu omschreven is, lijkt de **zeer ingrijpende regeling** zich niet te beperken tot ernstige misdrijven die haar zouden kunnen rechtvaardigen. In het federale wetsontwerp¹ is er nog sprake van “ondermijnende criminaliteit”(gedefinieerd in artikel 2 van het wetsontwerp) terwijl dit Ontwerp als criterium “ernstige sanctioneerbare feiten” geeft². Het Ontwerp volgt deze aanpak niet, en neemt expliciet ook feiten waarop een louter bestuurlijke sanctie staat binnen de draagwijdte op. Dit is een enorme uitbreiding.
14. Bovendien in de federale integriteitsbeoordeling beperkt tot bepaalde sectoren op basis van een risicoanalyse, wat hier ook niet het geval is; het Ontwerp voorziet nauwelijks beperkingen voor Vlaamse instanties om integriteitsonderzoeken te lanceren . Het is volgens de VTC dan ook aangewezen het toepassen van een integriteitsbeoordeling ook te beperken wat de administratieve procedures betreft waarop ze een impact kan hebben en deze wel uitdrukkelijk op te lijsten.
15. Ook doordat er geen beperking is tot veroordeelde feiten, is er sprake van een te grote inmenging. Dit strookt niet met het vermoeden van onschuld.
16. Zoals verder wordt aangegeven zijn er nog veel andere onduidelijke elementen die teveel subjectieve beoordeling mogelijk laten.
17. Ook worden impliciete verwerkingen van bepaalde categorieën betrokkenen en gegevens van niet behandeld, zodat er geen rechtsbasis voor is. Dat geldt ook voor de - niet expliciet vermelde - dataming en profilering.
18. De bakens worden met andere woorden heel ver geplaatst, op een wijze die burgers op een onvoorspelbare manier blootstelt aan potentieel verregaande inbreuken op hun recht op gegevensbescherming, en er zijn te weinig waarborgen om de rechten en vrijheden van de betrokkenen in die context te beschermen.
19. Een ander punt van bezorgdheid is het terugvloeien van de door de bevoegde besturen en het DIOB verzamelde gegevens naar de politiediensten en de garanties rond beperkte bewaartermijnen daarbij. Meer algemeen dient een duplicatie van gegevens bij de Vlaamse en Federale diensten te worden vermeden.
20. De VTC is ook verontrust door het toevertrouwen van zo’n gevoelige verwerking aan kleine entiteiten zoals gemeenten, waarvan geweten is dat ze zeer kwetsbaar zijn waar het om de vertrouwelijkheid en veiligheid van gegevens gaat.
21. Er lijkt geen sprake te zijn van een gefundeerde risicoanalyse voor het hele project. De VTC is van oordeel dat dat zou moeten uitgevoerd worden door alle genoemde instanties samen (m.a.w. in afstemming met alle structurele partners, inclusief op federaal niveau over een haalbaar, wenselijk en evenwichtig integriteitssysteem). Als een dergelijke afstemming niet mogelijk is omdat de partijen op deze verschillende niveaus te verschillende gevoeligheden en doeleinden hebben , is het ook niet verantwoord om uitwisselingen van dergelijke gevoelige en complexe gegevens aan hen toe te vertrouwen.
22. Voor zover het project doorgang zou vinden, lijkt een (grotere) centralisatie van de verwerking (inclusief bewaring) van de persoonsgegevens meer garanties te bieden. De VTC beschouwt de verspreide bewaring van dergelijke gevoelige gegevens over een potentieel zeer groot aantal Vlaamse instanties als één van de vele cruciale pijnpunten.

¹ Kamer, 2022-2023, doc 3152/001, 8 februari 2023, wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen

² In het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit bij het wetsontwerp wordt ook het begrip “ernstige criminaliteit” besproken.

2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag

23. De memorie van toelichting verduidelijkt de Vlaamse bevoegdheid (onderlijning VTC):

“De algemene bevoegdheid inzake openbare orde is dus federaal, ook de verregaande bevoegdheden van de burgemeester m.b.t. deze materie vinden hun grondslag in federale wetten (de strafwetten, de Nieuwe Gemeentewet, de Wet op het Politieambt, de Drugswet, de GAS-wet enz.).

Vlaanderen heeft inzake openbare orde eerder ondersteunende bevoegdheden. Zo kan het gewest de maatschappelijke veiligheid bevorderen op het vlak van onder meer leefmilieu, ruimtelijke ordening en stads- en streekvervoer, op het vlak van veiligheid sensu stricto heeft het slechts beperkte bevoegdheden, in de zin dat het schorsen, intrekken en weigeren van bv. vergunningen binnen de Vlaamse materiële bevoegdheid valt en geregeld kan worden zonder een beroep te doen op impliciete bevoegdheden. Een regeling hierover in het kader van de bestrijding van georganiseerde misdaad kan op een algemeen niveau zonder dat het nodig is ieder inhoudelijk decreet aan te passen.

[...]

Het schorsen van een door een Vlaamse administratieve rechtshandeling verleend recht op basis van een integriteitsonderzoek is een materie die nauw is verbonden met aan het Vlaamse Gewest toegewezen bevoegdheden.

[...]

De Vlaamse overheid kan op die wijze via haar eigen bevoegdheden de doelstellingen van de federale overheid op het vlak van de openbare veiligheid en de openbare orde ondersteunen. Daarvoor hoeft geen beroep te worden gedaan op artikel 10 BWHI.

Door een beroep te doen op het federale DIOB-bureau (cfr. supra) voor de behandeling van de adviesaanvragen wordt onderstreept dat het om een en dezelfde doelstelling gaat. De doelstelling qua veiligheid wordt ondersteund door een uitbreiding van de mogelijkheid tot ingrijpen via de regionale vergunningsstelsels e.a. wanneer er criminele ondermijning dreigt. [...]”

24. Specifiek over informatie-uitwisseling stelt de toelichting het volgende (onderlijning VTC):

“Wat de informatie-uitwisseling betreft, kan Vlaanderen dit regelen voor alle informatie die op Vlaams niveau wordt verzameld. Vlaanderen kan opleggen welke Vlaamse diensten informatie moeten delen, wie toegang krijgt tot deze informatie (zowel binnen de Vlaamse overheid als daarbuiten), wie deze informatie mag verwerken en dergelijke meer. Hierbij moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met privacywetgeving en AVG.

Vlaanderen kan voor de Vlaamse overheid ook bij decreet bepalen welke onderdelen van de Vlaamse overheid informatie van andere overheden mogen verwerken. Vlaanderen kan hetzelfde bepalen t.a.v. de lokale besturen. Vlaanderen kan bij decreet echter niet bepalen dat zij toegang moet krijgen tot de informatie van andere overheden (politie, gerechtelijke, federale fiscale info,...), noch dat die andere overheden deze informatie moeten verstrekken, noch de modaliteiten waaronder die informatie wordt/moet worden verstrekt, want dat kunnen alleen die andere overheden toestaan (bij wet, decreet ...).

Het is dus duidelijk dat de hele problematiek van de bestuurlijke handhaving van georganiseerde criminaliteit en de informatiedeling die daarbij noodzakelijk is niet op één bestuursniveau kan worden opgelost, maar dat elk bestuursniveau binnen de eigen bevoegdheden een regeling zal moeten uitwerken. Zowel Vlaanderen (of de andere deelstaten) als de federale overheid kunnen hiervoor binnen de eigen bevoegdheden een DIOB oprichten, al is het ook mogelijk om één interfederale DIOB op te richten bij samenwerkingsakkoord. Vlaanderen wil in eerste instantie via een samenwerkingsakkoord aansluiten bij de federale DIOB, maar de Vlaamse regering krijgt bij dit decreet ook de bevoegdheid om zelf een eigen DIOB op te richten indien de andere overheden geen samenwerkingsakkoord hierover zouden willen uitwerken.

Een integriteitsbeoordeling louter op basis van Vlaamse informatie zal onvolledig zijn, maar ook een integriteitsbeoordeling op basis van louter federale informatie zal de nodige hiaten vertonen.

Het systeem staat of valt met een goede informatiedeling en hiervoor moeten dus de nodige samenwerkingsakkoorden en protocollen worden afgesloten."

25. Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG.
26. De toelichting geeft expliciet aan op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden, namelijk het uitvoeren van een taak van openbaar belang zoals bedoeld in artikel 6, e) van de AVG.
27. De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM³, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling. In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen⁴ van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.⁵
28. Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG⁶, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht. Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden. De VTC vindt het niettemin een goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.
29. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a), AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van

³ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

⁴ Artikel 6, AVG vermeldt de volgende elementen:

- het doel van de verwerking;
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens; Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);
- de betrokkenen;
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt;
- de opslagperioden;
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n).

⁵ EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000; GWH 23 april 2015, arrest nr. 44/2015, 63; GWH 5 oktober 2017, arrest nr. 100/2017, 17; GWH 15 maart 2018, arrest nr. 29/2018, 26; GwH 14 januari 2021, arrest nr. 2/2021, overw. B.22.1.e.e.; GwH 18 november 2021, arrest nr. 158/2021, overw. B.6; GwH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2; R.v.St, adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl.St. Kamer, 2020-2021, doc. nr. 551951/001, 94-98; SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens. Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116; DEGRAVE, E., *"L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

⁶ “e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen;”

de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal immers niet naar wetgeving waarin de verwerking uitdrukkelijk geregeld is, kunnen verwezen worden.

30. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.
31. Hierbij moet er op gelet worden dat in een eventueel uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet worden opgenomen, De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever⁷)
32. De VTC wijst erop dat er ook sprake is van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 10 AVG, namelijk gegevens over namelijk de gegevens betreffende strafbare feiten en (mogelijk) ook artikel 9, AVG.
33. Bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van de artikelen 9 en 10 AVG behoeven strengere beveiligingsmaatregelen. De VTC wijst op de toepasselijkheid van de artikelen 9 en 10, §2, WVG die aangeven welke bijkomende veiligheidsmaatregelen moeten voorzien worden:
 - de categorieën van personen aanwijzen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
 - de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de bevoegde toezichthoudende autoriteit voor gegevensbescherming;
 - ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijke karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen.
34. Artikel 21 legt de volgende maatregel op wat het unieke bestand betreft dat elke gemeente moet bijhouden: transparantie wat de geraadpleegde gegevensbronnen betreft:

*“Art. 21. Elk openbaar bestuur houdt de lijst bij van de rechtspersonen of natuurlijke personen, instanties, autoriteiten of diensten waarvan de gegevens verwerkt in het kader van het onderzoek, afkomstig zijn, evenals van de geraadpleegde gegevensbanken.
Deze lijst wordt ter beschikking gehouden van de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens.”*

35. Artikel 22 legt maatregelen op aan zowel de openbare besturen als het DIOB (onderlijning VTC):

“Art. 22. [...]

Bij de verwerking van deze persoonsgegevens, zijn de volgende garanties met betrekking tot de bescherming van persoonsgegevens van toepassing:

1° de categorieën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens worden door de verwerkingsverantwoordelijke of, in voorkomend geval, door de verwerker aangewezen, met een beschrijving van hun functie bij verwerking van de betrokken gegevens;

2° de lijst van categorieën van personen, vermeld in 1°, wordt door de verwerkingsverantwoordelijke of, in voorkomend geval, de verwerker ter beschikking van de gegevensbeschermingsautoriteit gesteld;

⁷ bv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v., GwH nr. 158/2021, 18 november 2021, overw. B.8.4.2., GwH nr. 26/2023, 16 februari 2023, overw. B.74.1.

3° de aangewezen personen zijn op grond van een wettelijke of reglementaire verplichting of een gelijkwaardige contractuele bepaling verplicht om het vertrouwelijke karakter van de bedoelde gegevens te respecteren;

4° er worden passende technische en organisatorische maatregelen genomen om persoonsgegevens te beveiligen tegen accidentele of ongeoorloofde vernietiging, tegen toevallig verlies en tegen wijziging of andere ongeoorloofde verwerking van dergelijke gegevens;

5° er worden logbestanden aangelegd voor het beheersysteem en ten minste voor de volgende handelingen: verzameling, wijziging, raadpleging, communicatie, inclusief overdrachten, interconnectie en verwijdering.

Deze logbestanden worden gebruikt om vast te stellen:

a) de reden, de datum en het tijdstip van deze handelingen;

b) de categorieën personen die de persoonsgegevens hebben geraadpleegd en de identiteit van de persoon die de gegevens heeft bekeken;

c) de systemen die deze gegevens hebben meegedeeld;

d) de categorieën ontvangers van de persoonsgegevens en, indien mogelijk, de identiteit van de ontvangers van de gegevens.

De logbestanden worden drie jaar bewaard.

De bevoegde functionarissen voor gegevensbescherming zien erop toe dat dit beleid wordt gevolgd.

De Vlaamse regering kan aanvullende garanties bieden.”

36. Andere maatregelen kunnen geformuleerd worden op basis van een gegevensbeschermingseffectbeoordeling (zie verder).

3. Doelbinding

37. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).

38. De volgende doeleinden worden in het Ontwerp vermeld:

- voor zowel de openbare besturen als het DIOB:

“Art. 22. Het openbaar bestuur en de DIOB verwerken de persoonsgegevens en informatie met betrekking tot natuurlijke en rechtspersonen, die worden verzameld in het kader van de toepassing van artikel 3 uitsluitend om tot een gemotiveerde integriteitsbeoordeling te komen. Het kan daartoe het rijksregisternummer en het unieke ondernemingsnummer gebruiken.”

- voor het bestand dat door elk openbaar bestuur wordt bijgehouden: dat het bedoeld is om het beheer van de integriteitsonderzoeken te verzekeren (artikel 20, §1).

39. De VTC is van oordeel dat deze doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

40. Wat de doelbinding betreft stelt artikel 8 volgende beperking:

“§ 4. Het bevoegde openbaar bestuur en de DIOB kunnen de gegevens die met toepassing van §§ 1 tot en met 3 werden verkregen enkel verwerken voor de finaliteit waarvoor de vraag werd gesteld.”

41. In de toelichting bij artikel 8 van het Ontwerp wordt volgende uitleg gegeven:

“De gegevens die hierdoor werden verkregen van deze diensten kunnen slechts worden aangewend voor de finaliteit waarvoor de vraag werd gesteld, met name het opstellen van een integriteitsbeoordeling. De mededeling, aanwending en verwerking van deze gegevens gebeurt overeenkomstig de wetgeving die op de betrokken dienst van toepassing is.”

42. In verband met de doelbinding heeft de VTC een bedenking met volgende paragraaf van artikel 8:
- “§ 3. Het bevoegde openbaar bestuur en de DIOB kunnen bij de uitvoering van het integriteitsonderzoek gebruikmaken van alle publiek toegankelijke informatiebronnen.”*
43. De toelichting zegt hier het volgende over:
- “Het openbaar bestuur en de DIOB kunnen bij het opstellen van het advies gebruikmaken van alle publiek toegankelijke informatiebronnen. Hierbij wordt bv. gedacht aan informatie die via sociale media publiek gedeeld wordt.”*
44. In tegenstelling tot wat op het eerste gezicht uit de tekst van het Ontwerp blijkt, namelijk dat het opvragen van informatie beperkt blijft tot concrete cases, wordt op basis van de toelichting (artikel 11) duidelijk dat er effectief gedacht wordt aan **datamining en profilering** (deze termen komen op zich niet voor in het Ontwerp of de toelichting):
- “De verdere concrete invulling en bestaffing van de DIOB wordt overgelaten aan de Vlaamse regering. De personeelsprofielen die dienstig kunnen zijn om deze dienst te bestaffen zijn bv.:*
- *Dataminers*
 - *Profilers*
 - *Juristen*
 - *Criminologen*
 - *Sociologen”*
45. De VTC wijst erop dat, voor wat persoonsgegevens betreft, het publiek maken van informatie, bijvoorbeeld op sociale media niet betekent dat de doelbinding niet moet gerespecteerd worden, aangezien het publiek maken in een welbepaalde context gebeurt.
46. Het feit dat het hier niet duidelijk is of het al dan niet om persoonsgegevens gaat, wijst er op dat deze bepaling een onvoldoende wettelijke basis biedt om persoonsgegevens op via datamining en profilering te verzamelen of te verrijken.
47. Bovendien waarschuwt de VTC ervoor dat, zo er gedacht zou worden aan *datascrapen*, waarbij een overheid haar eigen en andere burgers kan volgen op het internet, dit een instrument is dat niet zonder de gepaste strenge waarborgen kan ingezet worden in een democratische samenleving en rechtsstaat. Het Ontwerp volstaat daarvoor op dit moment niet.
48. Het aantal betrokken en persoonsgegevens die via datascrapen/datamining zouden worden verwerkt zullen veel ruimer zijn dan waarvoor hier een decretale basis wordt gecreëerd (zie infra).

4. Verantwoordelijkheid

49. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
50. De verwerkingsverantwoordelijken worden aangeduid in artikel 7 van het Ontwerp:
- “Art. 7. Het integriteitsonderzoek wordt hetzij uitgevoerd door het bevoegde bestuur, hetzij door de DIOB.
Het onderzoek naar de integriteit wordt gevoerd onder het gezag en de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur of, in voorkomend geval, de DIOB. Zij zijn verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens die bij de integriteitsbeoordeling worden betrokken [...]”*
51. Ook artikel 24 van het Ontwerp behandelt de verantwoordelijkheid, maar meer operationeel (zie onder beveiliging):

“Art. 24. De directeur van de DIOB en het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen zijn de verwerkingsverantwoordelijke voor alle persoonsgegevens en informatie die in het kader van een integriteitsonderzoek worden verzameld. [...]”

52. Het is nog niet duidelijk waar het DIOB zich zal situeren. Artikel 11 bepaalt dat er ofwel een samenwerkingsakkoord wordt gesloten ofwel een eigen DIOB wordt opgericht. De toelichting zegt hierover het volgende:

“Indien een samenwerkingsakkoord niet mogelijk is wordt op Vlaams niveau een Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen opgericht. Deze dienst zal zich situeren binnen het Agentschap Justitie en Handhaving en omkleed worden met de nodige garanties m.b.t. onafhankelijkheid en integriteit. Indien blijkt dat er vanuit de federale overheid en/of de andere deelstaten gelijkaardige initiatieven genomen worden, kan deze dienst ook ingekanteld worden in een interfederale organisatie.”

53. De VTC behandelt de adviesvraag verder vanuit de aanname dat er een Vlaams DIOB wordt opgericht.

54. Wat de openbare besturen betreft, wordt de verantwoordelijkheid verder gespecificeerd in artikel 20 van het Ontwerp:

“Art. 20. § 1. Elk openbaar bestuur houdt één enkel bestand bij van de natuurlijke personen of rechtspersonen die het voorwerp uitmaken of hebben uitgemaakt van een integriteitsonderzoek. Afhankelijk van het betrokken bestuursniveau is de leidend ambtenaar van de dienst die het integriteitsonderzoek heeft gevoerd, de bestendige deputatie of de algemeen directeur, verantwoordelijk voor de verwerking van dit bestand.
[...].”

55. De AVG als ook het e-govdecreet legt de aanstelling van een functionaris voor de gegevensbescherming (artikel 37 AVG)⁸ op. Gezien de verschillende gegevensstromen (zie verder), zou de rol (niet de aanstelling) van de **functionaris** voor de gegevensbescherming best verankerd worden in de regelgeving voor wat de hier bedoelde verwerkingen betreft zodat verzekerd wordt dat die telkens een advies kan geven.
56. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)⁹ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.

⁸ Zie:

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/functionaris-voor-gegevensbescherming>

- Aanbeveling nr. 04/2017 van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (hierna “CBPL”)

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-04-2017.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 243) (http://vtc.corve.be/docs/WP29_DPO.pdf)

⁹ Voor meer uitleg over en model van GEB, zie:

- <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-dpia>

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

57. De VTC meent alvast dat het uitvoeren van een GEB verplicht zal zijn gelet op **de lijst van de VTC**¹⁰ met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35.4 van de AVG. De VTC verwijst in dit kader naar de volgende punten:

3) wanneer er op systematische wijze bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG, evenals persoonsgegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten zoals omschreven in artikel 10 van de AVG of gegevens van zeer persoonlijke aard (zoals financiële gegevens en gegevens over inkomen en vermogen, werkloosheid, betrokkenheid van jeugdzorg of maatschappelijk werk, gegevens omtrent huishoudelijke en privé-activiteiten, locatiegegevens) worden uitgewisseld tussen meerdere verwerkingsverantwoordelijken. GEVOELIGE GEGEVENS [criteria 4 en 5]¹²;

6) wanneer er sprake is van zwarte lijsten: verwerkingen waarbij persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten, gegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag of gegevens over slecht betalingsgedrag worden verwerkt met het oogmerk om besluiten mogelijk te maken waaraan voor de betrokkenen rechtsgevolgen zijn verbonden of die hen anderszins in aanmerkelijke mate treffen (zwarte lijsten of waarschuwingslijsten, zoals bijvoorbeeld zwarte lijsten die betrekking hebben op onrechtmatig gedrag van werknemers, bijvoorbeeld in de zorg ,of van hinderlijk gedrag van huurders van sociale woningen. ZWARTE LIJSTEN [criteria 4, 6, 7, 8];

15) wanneer er op grote schaal gegevens ingezameld worden bij derden¹⁹ teneinde de economische situatie, gezondheid, persoonlijke voorkeuren of interesses, betrouwbaarheid of gedrag, locatie of verplaatsingen van natuurlijke personen te analyseren of voorspellen; INZAMELEN OM TE PROFILEREN [criteria 1 en 5]

16) wanneer er sprake is van grootschalige verwerkingen van persoonsgegevens waarbij op systematische wijze via geautomatiseerde verwerking gedrag van natuurlijke personen geobserveerd, verzameld, vastgelegd of beïnvloed wordt, inclusief voor overheidsadvertentie- , overheidsmarketing of overheidsdienstverleningsdoeleinden. OBSERVATIE OM TE PROFILEREN [criteria 1 en 5];

17) wanneer er sprake is van matching of samenvoeging van datasets, bijvoorbeeld datasets die voortkomen uit twee of meer gegevensverwerkingen die voor verschillende doeleinden zijn uitgevoerd en/of door verschillende verwerkingsverantwoordelijken zijn uitgevoerd op een wijze die de redelijke verwachtingen van de betrokkene zou overschrijden²³. BIG DATA ANALYTICS (onder andere) [criterium 6].

Bij deze verwerking moet er een gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden uitgevoerd als aan al de volgende voorwaarden is voldaan: (a) de koppeling of de verdere of latere verwerking is grootschalig; (b) minstens sommige data worden verwerkt voor doeleinden die verschillen van die van de oorspronkelijke verwerking; (c) er worden algoritmes gebruikt die niet begrijpelijk zijn voor de betrokkenen;

19) wanneer er sprake is van grootschalige verwerkingen van (bijzondere) persoonsgegevens en/of stelselmatige monitoring in het kader van fraudebestrijding. FRAUDEBESTRIJDING [criteria 3, 4, 5 (en 9)]

11) wanneer persoonsgegevens ingezameld worden bij andere Vlaamse of andere bestuursinstanties of derden om vervolgens in aanmerking te worden genomen bij de beslissing om een welbepaalde dienstverlening met een natuurlijke persoon te weigeren of stop te zetten. GEEN DIENSTVERLENING [criteria 6 en 9];

58. De VTC wijst erop dat een GEB aan de VTC kan worden voorgelegd voor advies. Bij een hoog risico is de consultatie van de VTC verplicht¹¹.

¹⁰ Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aanneaming van de lijst met verwerkingen waarvoor een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd conform artikel 35.4 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming door Vlaamse bestuursinstanties
https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC_O_2020_01_DPIA_lijsten_v1_voor_web.pdf

¹¹ Artikel 36, AVG bepaalt dit als volgt: "Wanneer uit een gegevensbeschermingseffectbeoordeling krachtens artikel 35 blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken, raadpleegt de verwerkingsverantwoordelijke voorafgaand aan de verwerking de toezichthoudende autoriteit."

5. Minimale gegevensverwerking

59. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
60. De **categorieën betrokkenen** zijn:
- (natuurlijke) personen voor wie er ernstige aanwijzingen zijn dat ze rechtstreeks of onrechtstreeks deelnemer zijn aan ernstige sanctioneerbare feiten die verband kunnen houden met een toegekend of toe te kennen recht dat via een Vlaamse administratieve bestuurshandeling wordt verleend en dat de betrokkene misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken;
 - een derde die tegenover de persoon hiervoor vermeld de acto of de iure een dominante positie heeft en sanctioneerbare feiten heeft gepleegd (artikel 5);
 - de vermoedelijke lastgever van de eerst vermelde betrokkene (stromanconstructie);
 - in de mate dat datamining en profilering worden ingezet: potentieel elke burger.
61. “Sanctioneerbare feiten” wordt gedefinieerd als feiten waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd. In de toelichting wordt aangegeven dat er wat “sanctioneerbare feiten”, betreft, niet wordt gewerkt met een limitatieve lijst. Er worden wel voorbeelden gegeven: terrorisme, witwassen en heling, georganiseerde misdaad, illegale handel in drugs- en dopingproducten, illegale wapenhandel, mensensmokkel en -handel, exploitatie van prostitutie, hormonenhandel, illegale handel in menselijke organen en weefsels, ernstige fiscale fraude, ernstige sociale fraude, verduistering en corruptie, ernstige milieucriminaliteit, valsmunterij, namaak van goederen, diefstal, afpersing, informaticabedrog, ernstige voedsel- en geneesmiddelencriminaliteit.
62. De VTC wijst op de sterke tegenstrijdigheid tussen de gegeven voorbeelden (die allemaal beschouwd kunnen worden als ernstige criminaliteit) en de tekst van het Ontwerp (die toepassing op verhoudingsgewijs triviale feiten toelaat). Op basis van de voorbeelden lijkt de verwijzing naar een bestuurlijke sanctie te kunnen worden weggelaten. Dit zou de groep betrokkenen dan verduidelijken en sterk beperken, conform het principe van minimale gegevensverwerking. Als het toch nodig zou zijn die term te behouden, dan beveelt de VTC aan te verantwoorden waarom een substantiële inbreuk op de gegevensbescherming verantwoord kan worden bij louter bestuurlijk gesanctioneerde feiten.
63. Er wordt ook geen limitatieve lijst van bestuurshandelingen opgenomen. In de toelichting worden wel weer voorbeelden gegeven: erkenningen, toelatingen, toestemmingen, subsidies, machtigingen, vergunningen, concessies, licenties, attesten, ontheffingen, vrijstellingen, beroepskaarten. Dit is opnieuw heel ruim, en bovendien spreekt de tekst van het Ontwerp nergens over ‘bestuurshandelingen’, maar over “een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend”. Elk dergelijk recht kan aanleiding geven tot een mogelijke integriteitstoets, hetgeen een zeer open draagwijdte is.
64. Het moeilijkst te interpreteren criterium is de aanwezigheid van “ernstige aanwijzingen”. Dit heeft zowel betrekking op het bepalen van de categorie betrokkenen als op het bepalen welke persoonsgegevens zullen verwerkt worden.
65. Er wordt in dit kader wel gesteld dat een eerdere loutere strafrechtelijke of bestuurlijke sanctionering niet volstaat, maar er moeten concrete aanwijzingen zijn dat het recht waarvan sprake misbruikt wordt, of zal worden.
- “Op die manier wordt het risico dat de sociale integratie bemoeilijkt zou kunnen worden uitgesloten. Enkel wanneer er aanwijzingen zijn dat het recht wordt misbruikt voor criminele doeleinden, m.a.w. als er indicaties zijn dat er van sociale integratie geen sprake is, kan dit leiden tot het ontzeggen van het recht.”*
66. Verder wordt er in artikel 5 van het Ontwerp verduidelijkt dat er uit de gemotiveerde integriteitsbeoordeling moet blijken dat er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten, omstandigheden of redelijke vermoedens, bestaat dat het recht, toegekend via de administratieve rechtshandeling, wordt misbruikt of zal worden misbruikt
67. Artikel 19 van het Ontwerp somt de **categorieën van persoonsgegevens** op:

“Art. 19. Bij het uitvoeren van een integriteitsonderzoek, het opstellen van een advies voor de integriteitsbeoordeling en de integriteitsbeoordeling is de verwerking van persoonsgegevens beperkt tot de volgende categorieën:

- a) De naam, voornamen, het adres, de geboortedatum, de geboorteplaats, de woon- en verblijfplaats of de plaats van vestiging van de betrokkene;*
- b) De naam, voornamen, het adres, de geboortedatum, de geboorteplaats, de woon- en verblijfplaats of de plaats van vestiging van degene door wie de betrokkene zich laat vertegenwoordigen;*
- c) Het Rijksregisternummer van de in a) en b) bedoelde personen;*
- d) Het nummer van een officieel identificatiedocument, uitgereikt door een overheid;*
- e) Financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens.”*

68. Artikel 20 voegt daar nog aan toe voor het bestand dat bijgehouden wordt door elk openbaar bestuur (zie hiervoor):

“§ 2. Het bestand bevat, behalve de in artikel 19 vermelde persoonsgegevens, nog de volgende informatie:

1° de naam, maatschappelijke zetel en het ondernemingsnummer van de rechtspersonen die het voorwerp uitmaken van een integriteitsonderzoek;

2° de gegevens waarop de beslissing als vermeld in artikel 3, is gesteund ;

3° de met redenen omklede beslissing van het openbaar bestuur met betrekking tot de beslissing als vermeld in artikel 3.”

69. De VTC wijst er op dat de categorieën heel ruim zijn en dat mogelijk (ook) volgende persoonsgegevens worden verwerkt:

- het begunstigd zijn van een recht en welk recht dat is;
- het aanwijsbaar ernstig risico op misbruik van het recht;
- de ernst van de feiten;
- de relatie van de houder of aanvrager van het recht tot de feiten;
- andere elementen uit de adviesvraag aan de DIOB
- andere elementen uit het integriteitsonderzoek (door openbaar bestuur of DIOB);
- andere persoonsgegevens in de gemotiveerde integriteitsbeoordeling (door openbaar bestuur of DIOB);
- andere persoonsgegevens in het advies van het DIOB;
- audio- en beeldopnames, ...

70. De VTC kan gezien de ruime en mogelijk onvolledige omschrijving geen uitspraak doen over de proportionaliteit van de gegevensverwerking op dit punt.

71. Wat de **ontvangers** betreft, dit zijn:

- **voor het dossier dat door een openbaar bestuur of de DIOB wordt aangelegd om tot een integriteitsbeoordeling te komen** (artikel 23):

“Dit dossier is enkel toegankelijk of kan enkel geraadpleegd worden door de leden die door de directeur van de DIOB of het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen, worden aangewezen op basis van de nood om er kennis van te nemen.”

72. De VTC leest dat de personeelsleden geen toegang hebben tot het dossier en dat de toegang dus zeer beperkt is, wat zeer positief is. Anderzijds wordt de personeelsleden wel een geheimhoudingsplicht opgelegd. De VTC gaat ervan uit dat een gelijkaardige bepaling voor de personeelsleden ontbreekt. Het resultaat van dat onderzoek zal in elk geval in concreto moeten worden gemotiveerd en dan zal er toch informatie vrijkomen. **Ze adviseert om dit te verduidelijken.**

- een hele reeks federale en gewestelijke overheidsdiensten aan wie het openbaar bestuur en de DIOB verzoeken tot mededeling van persoonsgegevens en informatie kunnen richten (artikel 8, §1 van het Ontwerp) of moeten doorgeven (artikel 18, §2):

73. De VTC merkt op dat de gegevens uit een integriteitsonderzoek hierdoor wellicht niet louter voor de doeleinden van het integriteitsonderzoek zullen worden gebruikt, aangezien ze worden doorgegeven aan ontvangers die een ander en veel breder mandaat hebben. De resultaten van een integriteitsonderzoek kunnen dus voor zeer afwijkende doeleinden worden gebruikt, wat de potentiële impact en gevoeligheid van het systeem sterkt vergroot.
74. De VTC herinnert eraan dat bij het opvragen van gegevens ook (persoons)gegevens worden meegegeven. De vragen moeten volgens artikel 8, §1, tweede lid trouwens ook gemotiveerd zijn, wat ook informatie over de betrokkenen zal inhouden.
75. In het laatste punt p) staat vermeld: elke dienst door de Vlaamse Regering aangeduid. Hiervoor adviseert de VTC dat er **minstens criteria** worden bepaald (zie hiervoor over de delegatiebevoegdheid).
76. Voor zover de vermelde diensten behoren tot de Vlaamse Overheid moeten ze op de informatievraag ingaan volgens artikel 8, §1, derde lid.
77. De VTC wijst erop dat de ontvanger van een verzoek gehouden is aan de principes van de AVG en de wettigheid en proportionaliteit van de vraag zal moeten onderzoeken.
78. De toelichting vermeldt hoe de raadpleging van de Vlaamse Diensten zal gebeuren:

“De ontsluiting van de gegevens bij deze instanties kan bevoegdheidsmatig relatief eenvoudig gerealiseerd worden voor de diensten op het niveau van de Vlaamse overheid, zoals bv. inspectiediensten, beboetingsinstanties en diensten die bevoegd zijn inzake het verlenen van de zaken vermeld in artikel 3. Er zal een koppeling worden gemaakt met het Vlaams bestuurlijk sanctieregister¹², dat zijn rechtsgrond heeft in het Kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019 en dat momenteel uitgebouwd wordt, evenals met een toekomstig Vlaams bestuurlijk maatregelenregister. Deze Vlaamse diensten zijn verplicht om aan een informatieverzoek door een openbaar bestuur te voldoen, zij moeten de gevraagde informatie meedelen (rekening houdend met de voorwaarden in paragraaf 4).”

79. Wat het verkrijgen van informatie van de federale diensten betreft, geeft de toelichting volgende uitleg:

“Belangrijker dan de ontsluiting van informatie van de eigen Vlaamse diensten is in deze context evenwel de informatie die zich op federaal niveau bevindt. De toegang tot bepaalde federale informatie is noodzakelijk om een goed onderbouwde, volledige integriteitsbeoordeling te kunnen

¹² De VTC herinnert aan wat ze gesteld heeft in haar advies VTC/A/W/2022/082 in verband met het bestuurlijk sanctieregister (vet VTC):

“Hiermee wordt meteen de basis gelegd voor het uitwerken van een toekomstige Vlaamse Kruispuntbank Handhaving, die het mogelijk zal maken om handhavingsinformatie, opgenomen in het Digitaal Archief, het bestuurlijk sanctieregister en het maatregelenregister, te kruisen met handhavingsinformatie van andere bestuursniveaus en andere (niet aan eigenlijke handhavingsprocessen gerelateerde) overheidsinformatie, zoals gegevens over vergunningen, subsidieaanvragen e.d.”

22. In eerste instantie uit de VTC hier haar bezorgdheid dat er een gegevensuitwisseling (“kruisen”) mogelijk wordt gemaakt waar **te weinig beperkingen** aan worden gesteld. Verder in de tekst (minstens waar het de registers betreft) wordt er opgedragen aan de Vlaamse Regering om dit verder uit te werken, maar hier ontbreken verwijzingen naar beperkingen van noodzakelijkheid en evenredigheid. Zo lijkt de gegevensuitwisseling beleidsdomeinoverschrijdend te zijn wat tegen het **specialiteitsbeginsel van de overheidsbevoegdheid** lijkt in te gaan. Er is ook sprake van andere bestuursniveaus. De Memorie van Toelichting verwijst naar het Regeerakkoord 2019-2024 waarin het volgende staat:

“Het bestuurlijk sanctieregister wordt uitgerold als een Kruispuntbank Handhaving waar de relevante actoren inzake bestuurlijke politie toegang toe hebben met inachtneming van de wetgeving inzake gegevensbescherming.”

maken. Belangrijke strafrechtelijke, gerechtelijke en financiële informatie wordt bijgehouden op het federale niveau. Er wordt hier o.a. gedacht aan informatie die in handen is van de geïntegreerde politie, het centraal strafregister, ECRIS (European Criminal Records Information System), de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de cel voor financiële informatieverwerking, de Algemene Administraties van de Fiscaliteit, de Bijzondere Belastinginspectie en de Douane en Accijnzen van de FOD Financiën, de sociale inspectiediensten, de economische inspectie, de Dienst Vreemdelingenzaken, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten. Om toegang tot deze informatie te krijgen moeten er de nodige samenwerkingsakkoorden en protocollen met de federale overheid afgesloten worden.”

80. Artikel 8, §5 bepaalt het volgende:

“§ 5. De Vlaamse regering sluit een samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, bedoeld bij artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, af met betrekking tot de mededeling van persoonsgegevens en informatie door

- a) de instanties, vermeld in § 1, a) tot en met k);*
- b) de gerechtelijke overheden, vermeld in § 2.”*

- **gerechtelijke overheden aan wie het openbaar bestuur en de DIOB verzoeken tot mededeling van persoonsgegevens en informatie kunnen richten** (artikel 8, §2 van het Ontwerp)

- **de bevoegde medewerkers van het andere bevoegde openbaar bestuur** (artikel 3, § 3):

“§ 3. Een openbaar bestuur kan de beslissingen, vermeld in de §§ 1 en 2 enkel nemen met betrekking tot de rechten die het door zijn eigen administratieve rechtshandelingen kan verlenen of heeft verleend.

Als uit het integriteitsonderzoek overeenkomstig hoofdstuk 3, blijkt dat er een beslissing nodig is van een ander bevoegd openbaar bestuur, kan het openbare bestuur aan het andere openbaar bestuur vragen om de beslissingen vermeld in de §§ 1 en 2 te nemen. In dat geval maakt het openbaar bestuur de integriteitsbeoordeling, de elementen uit het integriteitsonderzoek waarop de integriteitsbeoordeling is gesteund en, desgevallend, het advies van het DIOB waarop het is gesteund over aan het bevoegde openbaar bestuur. “

- **buitenlandse en binnenlandse equivalente instellingen** (artikel 15):

“§ 2. De DIOB kan met deze instellingen en netwerken samenwerken overeenkomstig de verdragsrechtelijke, supranationale, wettelijke en decretale regels op het gebied van:

- 1° de uitwisseling van informatie in het kader van de adviesverlening over integriteitsbeoordelingen ;*
- 2° de uitwisseling van goede praktijken over het uitbrengen van integriteitsbeoordelingen;*
- 3° thematische vorming over integriteitsbeoordelingen .*

§ 3. De uitwisseling van operationele informatie in het kader van de adviesbehandeling is slechts mogelijk voor de landen en onder de voorwaarden die worden bepaald door de Vlaamse regering.”

- **nutsbedrijven en distributienetbeheerders** (artikel 16):

“Art. 16. §1. De DIOB en een openbaar bestuur kunnen met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders een protocol afsluiten om nuttige gegevens te kunnen inwinnen in het kader van het uitvoeren van integriteitsbeoordelingen. Deze gegevens kunnen enkel ingewonnen worden voor zover dit noodzakelijk is voor het betreffende integriteitsonderzoek. De nutsbedrijven of de distributienetbeheerders moeten de gegevens binnen een termijn van 14 dagen na ontvangst van de aanvraag bezorgen.”

81. Met de tweede paragraaf van artikel 16 lijkt een voldoende wettelijke basis te worden gegeven Het betreft geen systematische mededeling van persoonsgegevens gezien de vermelding “voor het betreffende integriteitsonderzoek”. Het is evenwel positief dat in een protocol afspraken en waarborgen worden opgenomen.
82. In het Ontwerp wordt specifiek de **mededeling** geregeld van gegevens. De VTC wijst erop dat er rekening zal moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden. Dit geldt dus niet alleen voor de mededelingen van de Vlaamse inspectiediensten aan die van de andere Gewesten, maar ook voor de mededelingen door alle andere Vlaamse instanties aan de Vlaamse inspectiediensten (voor zover die niet al gemachtigd werden) en aan de inspectiediensten van de andere Gewesten.
83. Bovendien kunnen bepaalde mededelingen ook onderworpen zijn aan artikel 20 van de WVG of artikel 46 van de wet van 15 januari 1990 houdende oprichting en organisatie van een Kruispuntbank van de sociale zekerheid[1] en de artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen die een machtigingsvereiste instellen van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken voor het gebruik van het rijksregisternummer.
84. De VTC wijst erop dat optioneel advies aan haar kan gevraagd worden over een ontwerpprotocol.
85. In de toelichting bij artikel 14 over de adviesverlening door het DIOB wordt volgende uitleg gegeven:
- “De haalbaarheid van deze termijn hangt voornamelijk af van de mate waarin er informatiebronnen geraadpleegd kunnen worden. Hoe meer informatiebronnen inschuiven in een nog te ontwikkelen kruispuntbank hoe vlotter en sneller de adviesverlening kan verlopen. De efficiëntie en effectiviteit van het ganse systeem staat of valt met de beschikbaarheid van data. Niet alleen op het Vlaamse niveau moeten hiervoor de nodige afspraken worden gemaakt, maar het is onontbeerlijk dat er ook met het federale niveau de nodige samenwerkingsakkoorden worden gesloten. Zonder toegang tot strafrechtelijke, politionele, fiscale en andere belangrijke gegevens die zich op het federale niveau bevinden, dreigt de integriteitsbeoordeling zijn relevantie te verliezen. Vlaanderen beschikt namelijk maar over een beperkt aantal gegevens die dienstig zijn voor een integriteitsonderzoek, het gaat hier bv. over gegevens m.b.t. administratieve sancties en maatregelen, subsidiedossiers, vergunningenregisters,...”*
- Als de integriteitsbeoordeling louter gebaseerd wordt op Vlaamse gegevens, kan er t.a.v. de betrokkene een heel verkeerd en vooral onvolledig beeld ontstaan, waardoor er beslissingen genomen worden o.b.v. onvolledige informatie en waardoor de betrokkene bv. in zijn rechten geschonden kan worden.”*
86. De VTC merkt op dat het Ontwerp niets bepaalt over een **kruispuntbank** en dat het ook niet duidelijk is of er sprake is van een echte kruispuntbank conform het principe van dienstenintegratie of een gewone databank. Dit heeft gevolgen voor de proportionaliteitsbeoordeling met inbegrip van de bepaling van de bewaartermijn.
87. Krachtens artikel 5.1, e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
88. Wat de **bewaartermijnen** betreft, merkt de VTC op dat die vastgelegd wordt voor het ene bestand dat elke gemeente moet hebben (artikel 20, §2):
- “De gegevens van het bestand worden gedurende drie jaar bewaard, te rekenen vanaf de datum waarop het integriteitsonderzoek werd afgerond. Eens deze termijn is verstreken, worden zij hetzij vernietigd, hetzij geanonimiseerd. De gegevens als bedoeld in punt 2 van het tweede lid* worden onmiddellijk vernietigd nadat alle beroepsmiddelen uitgeput zijn en de beslissing definitief is.”*
- * waarschijnlijk wordt punt 2° van de tweede paragraaf bedoeld: de gegevens waarop de beslissing als vermeld in artikel 3, is gesteund .*

89. Er worden verder bepalingen opgenomen die verder de archivering en vernietiging bepalen:

Het dossier dat door de DIOB wordt aangelegd, wordt na het versturen van het gemotiveerde advies naar de verzoekende overheid onverwijld gearchiveerd door de DIOB (artikel 23, §2).

De gearchiveerde gegevens zijn enkel toegankelijk voor de directeur van de DIOB, op basis van een specifieke motivering in het kader van de verdediging in rechte of een belangrijke missie van openbaar belang en voor de gerechtelijke overheden in het kader van de opsporing en vervolging van misdrijven.

Na de termijn van drie jaar na archivering wordt dit dossier vernietigd, met uitzondering van het aan de verzoekende overheid verzonden gemotiveerde advies, dat na zes jaar wordt vernietigd. De termijnen worden niet gemotiveerd, zodat de VTC ze niet kan beoordelen.

Het dossier dat door een openbaar bestuur wordt aangelegd, wordt door het openbaar bestuur gearchiveerd onmiddellijk nadat het openbaar bestuur een beslissing zoals vermeld in artikel 3 heeft genomen of heeft besloten dat er geen aanleiding is om een dergelijke beslissing te nemen (artikel 23, §3)

De gearchiveerde gegevens zijn enkel toegankelijk voor het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen, op basis van een specifieke motivering in het kader van de verdediging in rechte of een belangrijke missie van openbaar belang en voor de gerechtelijke overheden in het kader van de opsporing en vervolging van misdrijven.

Het dossier wordt vernietigd na een termijn van zes jaar na archivering.

90. De VTC heeft bij de archiverings- en vernietigingsbepalingen geen opmerkingen. Zie evenwel ook verder onder beveiliging.

6. Juistheid

91. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
92. Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan om die op te nemen, eventueel door te verwijzen naar bestaande regelingen.

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

93. Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt.
94. De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 81, op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun persoonsgegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten.
95. De eisen die aan het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling worden gesteld (artikel 6 van het Ontwerp) houden ook transparantievereisten in:

“Art. 6. Het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling voldoen aan volgende voorwaarden:

- a) ze mogen **niet discriminatoir** zijn;*
- b) ze zijn duidelijk, ondubbelzinnig en objectief;*
- c) ze gebeuren op een **transparante** wijze.”*

96. Anderzijds worden er ook beperkingen opgelegd qua transparantie. In artikel 9 dat specifiek over de integriteitsbeoordeling gaat, wordt bepaald dat noch het advies van de DIOB, noch de integriteitsbeoordeling van het openbaar bestuur gegevens mogen vermelden waarvan de mededeling schade zou kunnen toebrengen aan bijvoorbeeld de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied, de inwendige veiligheid van de Staat, de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen, het geheim van een lopend strafrechtelijk of bestuurlijk opsporingsonderzoek of het geheim van het gerechtelijk onderzoek,...
97. Daarbij wordt als laatste punt 13) ook de bescherming van privacy van derden vernoemd.
98. De VTC neemt er akte van dat het Ontwerp **afwijkingen op de AVG-rechten** invoert:
99. Artikel 25 en 26 van het ontwerp lijken (zonder dat expliciet te vermelden) een beroep te doen op de uitzonderingsmogelijkheid op de rechten van de betrokkenen die artikel 23, AVG, biedt:

“Art. 25. §1. Onverminderd de artikelen 14 en 16 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en in afwijking van de artikelen 14, 15, 16, 17 en 18 van de Verordening (EU) 2016/679 en voor zover artikel 14, § 5, b), c) of d) in het specifiek geval niet kan worden ingeroepen, kunnen de rechten van de betrokkenen worden overgedragen, beperkt of uitgesloten voor zover de toepassing ervan de goede uitvoering van het integriteitsonderzoek en het opstellen van de integriteitsbeoordeling zou schaden.

De in het eerste lid vermelde afwijkingen gelden minstens gedurende de periode waarin de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een integriteitsonderzoek of de daarmee verband houdende voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd door het openbaar bestuur en maximum tot het ogenblik waarop een beslissing zoals vermeld in artikel 3 wordt genomen.

§ 2. De beperkingen van de rechten van betrokkene, voorzien in dit artikel, doen geen afbreuk aan de specifieke rechten die aan betrokkene zijn toegekend door of krachtens de wet in het kader van bepaalde geschilprocedures of administratieve procedures.

Art. 26. Het verzoek om de rechten uit te oefenen zoals bedoeld in de artikelen 14, 15, 16, 17, 18 en 21 van Verordening (EU) 2016/679, met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens door de DIOB en het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen, wordt gericht aan de functionaris van de gegevensbescherming bij het openbaar bestuur of de DIOB.

De functionaris van de gegevensbescherming geeft aan de verzoeker een ontvangstmelding af.

De functionaris van de gegevensbescherming informeert betrokkene schriftelijk, onverwijld en in elk geval binnen de maand waarin het verzoek werd ontvangen, over elke weigering of beperking van het recht zoals bedoeld in het vorig lid, evenals over de redenen van deze weigering of beperking. De informatie met betrekking tot de weigering of de beperking mogen worden weggelaten indien het meedelen ervan de goede uitvoering van het integriteitsonderzoek en het opstellen van de integriteitsbeoordeling zou schaden. De functionaris van de gegevensbescherming meldt de feitelijke of juridische redenen waarop zijn beslissing berust. Deze inlichtingen worden ter beschikking gesteld van de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens.

Naar gelang de complexiteit van de verzoeken en het aantal verzoeken kan de in het derde lid vermelde termijn, indien nodig, worden verlengd met twee maanden. Binnen de maand na ontvangst van het verzoek, informeert de functionaris van de gegevensbescherming betrokkene over deze verlenging en de reden van het uitstel.

De functionaris van de gegevensbescherming brengt betrokkene op de hoogte van de mogelijkheid om klacht in te dienen bij de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens en om een beroep in rechte in te stellen.”

100. De toelichting verduidelijkt dat de betrokkene uiteraard het recht behoudt om zich te beroepen op de gewone administratieve geschil- en beroepsprocedures en dat zijn bestuurlijk dossier dus beschikbaar blijft.
101. Voor de uitoefening van de rechten door de betrokkene stelt de toelichting dat gedurende de periode waarin het advies wordt opgesteld, en tot op het ogenblik dat het advies aan de verzoekende overheid is verzonden, de rechten van betrokkenen worden uitgesloten. Dit is de fase van analyse van verzamelde gegevens en een toegang tot gegevens in deze fase zou het niet mogelijk maken om de missie van openbaar belang uit te voeren die aan het openbaar bestuur dan wel de DIOB is toegekend. Wanneer deze fase is afgesloten, kan de betrokkene via de functionaris van de gegevensbescherming bij het openbaar bestuur, desgevallend de DIOB zijn recht op toegang, rectificatie en uitwissing uitoefenen.
102. De VTC stelt vast dat deze regeling afwijkt van de regeling die in andere ontwerpen die ze geadviseerd heeft werd opgenomen¹³. Op basis van de uitzonderingsregel mogelijk gemaakt door artikel 23, AVG kan de betrokkene beroep doen op een verificatieprocedure¹⁴, net in de gevoelige fase. Bovendien is het de verwerkingsverantwoordelijke die per verzoek moet oordelen of er op de uitzondering wordt beroep gedaan en heeft de functionaris voor gegevensbescherming nooit beslissingsmacht, enkel een adviesbevoegdheid.
103. Mogelijk is het de bedoeling om af te stemmen met de in ontwerp zijnde federale regeling waarbij ook geen gebruik wordt gemaakt van de verificatieprocedure (maar wel meer transparantie naar de betrokkene bij het begin van het onderzoek wordt voorzien). De VTC wijst er evenwel op dat het e-govdecreet in ieder geval een verificatieprocedure voorziet waarin de VTC een rol speelt. De VTC beveelt aan om de regeling van het Ontwerp te herbekijken.

8. Vertrouwelijkheid

104. Er wordt een bijzondere aandacht besteed aan de vertrouwelijkheid: artikel 17 en 18 stellen een strafrechtelijk gesanctioneerd beroepsgeheim in:

“Art. 17. De personeelsleden van het openbaar bestuur of de DIOB die belast zijn met het integriteitsonderzoek zijn voor de handelingen die ze stellen in uitvoering van dat onderzoek gehouden aan het beroepsgeheim zoals bedoeld artikel 458 van de Strafwet. Hij die dit beroepsgeheim schendt, wordt gesanctioneerd met de straffen voorzien in artikel 458 van de Strafwet.

Art. 18. § 1. Buiten het geval waarin ze worden opgeroepen om in rechte te getuigen in strafzaken, of voor een parlementaire onderzoekscommissie, zijn de volgende personen gebonden door het beroepsgeheim en mogen ze aan geen enkele persoon of autoriteit gegevens bekendmaken waarvan zij bij de uitoefening van de bevoegdheden krachtens dit decreet, in kennis werden gesteld:

- *de personeelsleden van de DIOB;*
- *de leden van het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen en alle personeelsleden van het openbaar bestuur die kennis krijgen van persoonsgegevens en informatie die werd verzameld met het oog op het uitvoeren van integriteitsbeoordelingen.*

De geheimhoudingsplicht blijft bestaan zelfs wanneer ze de DIOB of het openbaar bestuur hebben verlaten of de medewerking hebben stopgezet.

§ 2. In afwijking van paragraaf 1 en onverminderd artikel 8, §2 deelt de DIOB:

1) op eigen initiatief alle gegevens mee waarover het beschikt in het kader van extremisme, van terrorisme en van de financiering van terrorisme, aan de Veiligheid van de Staat, de Algemene Dienst inlichting en veiligheid van de Krijgsmachten en de Cel voor financiële informatieverwerking;

¹³ Zie bijvoorbeeld VTC/A/W/2020/36

https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2020_36_advies.pdf

¹⁴ <https://overheid.vlaanderen.be/verificaties-bij-onderzoeken-inspectiediensten>

2) *op verzoek van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Cel voor financiële informatieverwerking en het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, alle gegevens aan hen mee die nuttig zijn voor de uitvoering van hun opdrachten;*

3) *op verzoek van de gerechtelijke overheden, in het kader van het opsporings-, gerechtelijk of strafuitvoeringsonderzoek, hen de gevraagde gegevens mee.*

§ 3. *Artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering is niet van toepassing op*

a) *de leden en organen van het openbaar bestuur die betrokken zijn bij het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling,*

b) *de personeelsleden van de DIOB, binnen de uitoefening van de opdrachten van de DIOB.*

Het eerste lid geldt enkel voor de sanctioneerbare feiten die in het integriteitsonderzoek of de integriteitsbeoordeling betrokken zijn.

§ 4. *Inbreuken op de eerste paragraaf worden bestraft met een gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en een geldboete van honderd euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen. De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op inbreuken op dit artikel."*

105. De VTC beoordeelt de invoering van de geheimhoudingsplicht – al is ze al verplicht - positief. De VTC wijst er wel op dat een beroepsgeheim in principe geen uitwisseling toelaat tussen personeelsleden ook al zijn er meerdere mensen belast met een integriteitsonderzoek

9. Beveiligingsmaatregelen

106. Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's.

107. De VTC wijst erop dat aangezien het gegevens zoals bedoeld in artikel 10, AVG, betreft en de gegevens niet duidelijk afgebakend zijn en het mogelijk delicate gegevens/ bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreft een bijzondere aandacht vereist is inzake informatieveiligheid.

108. Artikel 24 van het Ontwerp bevat verplichtingen inzake beveiliging, met een opdracht aan de Vlaamse Regering:

"Art. 24. [...].

De directeur van de DIOB en het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing zoals vermeld in artikel 3 te nemen, neemt de gepaste technische en organisatorische maatregelen om te verzekeren dat de toegang tot de gegevens en de verwerkingsmogelijkheden beperkt worden tot wat de personen nodig hebben voor de uitoefening van hun functie of voor de noden van de dienst.

Hij neemt daarenboven de gepaste technische of organisatorische maatregelen om de persoonsgegevens te beschermen tegen toevallige of ongeoorloofde vernietiging, tegen toevallig verlies, evenals tegen de wijziging of iedere andere niet-toegelaten verwerking van deze gegevens. De Vlaamse regering bepaalt daartoe de nadere modaliteiten.

109. De VTC herhaalt haar bezorgdheid over het feit dat het Ontwerp voorziet dat de persoonsgegevens die werden gebruikt bij een integriteitsonderzoek minstens deels worden bewaard bij de betrokken openbare besturen. Het gaat om een zeer ruime groep entiteiten, die ook kleinere (lokale) instanties omvat met soms slechts beperkte kennis en middelen om een gepast veiligheidsniveau te verzekeren. Dit is **bijzonder riskant** bij verwerkingen die in principe gericht zouden moeten zijn op het achterhalen van ernstige criminele feiten (zoals blijkt uit de voorbeelden van geïsoleerde feiten die de opstellers van het Ontwerp opgeven). Het lijkt sterk aangewezen om bij dit soort gevoelige

gegevens minstens te voorzien in het verplichte gebruik van een centrale en sterk beveiligde infrastructuur, eerder dan volledig te rekenen op de capaciteiten van de betrokken entiteiten.

110. Artikel 32, AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
 - de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
 - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
 - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
 - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
111. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling¹⁵ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen¹⁶ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁷ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹⁸.
112. Zoals geciteerd in luik II.2 van dit advies, worden er uitgebreide verplichtingen inzake logging opgelegd.
113. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹⁹.
114. In geval beroep wordt gedaan op een verwerker dan wijst de VTC op volgende vereisten:
 - sluiten van een verwerkersovereenkomst;
 - aanstellen van een DPO door de verwerker;
 - aanwijzen van categorieën personen die toegang hebben en lijst bijhouden.
115. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren²⁰.

¹⁵ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

¹⁶ Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>)

¹⁷ Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

Versillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

¹⁸ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

¹⁹ <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

²⁰ Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.

III. BESLUIT

116. De VTC ziet dat de adviesvrager een inspanning heeft gedaan om de gegevensverwerking goed te kaderen. Ze is evenwel van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp op verschillende punten te vaag is en op die manier **onvoldoende waarborgen** biedt wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft.
117. Naast deze algemene tekortkoming, die hoe dan ook geremedieerd moet worden, adviseert de VTC dat volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd :
- herbekijken of administratiefrechtelijke veroordelingen in rekening moeten worden genomen gezien het doel van de gegevensverwerking ('criminaliteitsredenen');
 - datamining en profilering: uitdrukkelijk uitsluiten of de vereiste waarborgen inbouwen;
 - de categorieën persoonsgegevens nader bepalen, bij voorkeur in het decreet zelf;
 - de toegang door de personeelsleden te verduidelijken/beperken;
 - de bewaartermijn van 3 jaar verantwoorden;
 - de regeling van de uitzondering op de rechten van de betrokkenen herbekijken;
 - bekijken op welke wijze een gepast beveiligingsniveau verzekerd kan worden eventueel via centralisatie;
 - de juistheid van de persoonsgegevens garanderen;
 - de regeling inzake verificaties herwerken;
 - de VTC na twee jaar na de inwerkingtreding van het decreet een evaluatierapport bezorgen.

Hans Graux,
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)
Getekend op: 2023-03-09 10:41:48 +01:00
Reden: Ik keur dit document goed



ADVIES VAN HET COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL

**Ontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling
door het openbaar bestuur en tot oprichting van een Dienst
integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen
Advies van het College van procureurs-generaal**

Het College van procureurs-generaal heeft reeds diverse adviezen over federale wetgevende initiatieven met betrekking tot integriteitsbeoordelingen opgesteld. Sommige aspecten van deze adviezen zijn ook relevant voor het nieuwe initiatief dat uitgaat van de Vlaamse Regering. Als bijlage bij het huidige advies worden dan ook deze eerdere adviezen gevoegd.

Gelet op de potentieel enorme impact op de gegevensverwerking meent het College van procureurs-generaal dat het eerst kennis moet kunnen nemen van de analyse van het ontwerpdecreet van de Vlaamse toezichtcommissie (VTC) vooraleer advies over dit ontwerp te kunnen verlenen.

Bovendien wenst het College van procureurs-generaal te wijzen op het arrest 26/2023 van het Grondwettelijk Hof en in het bijzonder op de overwegingen B.30.3 tot en met B.30.15. Het College meent daarom dat er een advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) moet gevraagd worden, temeer dat het voorontwerp van decreet ook een decretale basis tracht te leggen voor gegevensoverdrachten tussen Vlaamse openbare besturen en diensten die louter onder de federale wetgeving vallen. Het College wenst eerst kennis te nemen van het advies van de GBA.

Het voorontwerp van decreet wil tevens informatiestromen tot stand te brengen met gegevens die bewaard worden bij de politiediensten. In dit opzicht is het ook aangewezen om een advies in te winnen bij het COC.

Het College van procureurs-generaal wijst er ook nogmaals op dat wellicht een notificatie aan de Europese Commissie op basis van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (de Dienstenrichtlijn) noodzakelijk is.

De voornaamste kritieken op het huidige ontwerpdecreet dat ter advies voorligt zijn de volgende:

1. De Inspectie van Financiën maakt terecht voorbehoud over het systeem van al dan niet integratie van de Vlaamse dienst voor integriteitsbeoordeling in de (nog op te richten) Federale dienst voor integriteitsbeoordeling.

Het College van procureurs-generaal stelde in zijn laatste advies over deze materie het volgende:

“Het huidige voorontwerp beperkt de mogelijkheid tot integriteitsonderzoek tot de gemeentelijke overheden die geroepen worden om een uitbating of een vergunning van een publiek toegankelijke inrichting toe te staan op hun grondgebied. Dit is dan ook meteen de tweede belangrijkste kanttekening bij het huidige voorontwerp. Het is te beperkt (nog beperkter dan de eerdere voorontwerpen die ter advies werden voorgelegd aan het College van Procureurs-Generaal) om de georganiseerde criminaliteit te beletten om zich te nestelen in de reguliere economie. Ook andere overheden zoals de provincies en de gedefedereerde entiteiten zouden dergelijke integriteitsonderzoeken moeten kunnen voeren. Het federaal staatsbestel zoals het thans volgt uit de grondwet en de bijzondere wet tot hervorming der instellingen vormen daartoe echter een hinderpaal, die het Belgisch staatsbestel kwetsbaarder lijkt te maken voor vermenging van legale en illegale praktijken van criminele organisaties of van georganiseerde criminaliteit. In het ontwerp wordt bovendien geen rekening gehouden met de internationale dimensie van dit type van criminaliteit en met de noodzaak om te beschikken over een solide juridische basis om informatie met internationale partners te kunnen uitwisselen in het kader van de bestuurlijke handhaving van de georganiseerde criminaliteit.”

Het oprichten van naast elkaar bestaande Vlaamse, Waalse en Federale diensten integriteitsbeoordeling moet absoluut vermeden worden. Een integrale aanpak vanuit één centrale dienst is noodzakelijk om een efficiënte informatiedeling en -verwerking en dus een efficiënte strijd tegen de ondermijnende criminaliteit mogelijk te maken.

De piste waarbij er een afzonderlijke Vlaamse dienst voor integriteitsbeoordeling zou worden opgericht, moet volgens het College van procureurs-generaal verlaten worden. Niet alleen zal het bestaan van verschillende diensten integriteitsbeoordeling een dubbele of driedubbele bevraging van de diverse overheidsdiensten veroorzaken maar bovendien zal daardoor ieder “helikopterzicht” over de ondermijnende criminaliteit in België ontbreken.

2. Daar waar de federale wetgevende initiatieven qua toepassingsgebied te beperkt waren om een efficiënte strijd tegen de zogenaamde ondermijnende criminaliteit te voeren (daar viseert men enkel de voor publiek toegankelijke inrichtingen), lijkt het ontwerpdecreet een te ruim omschreven toepassingsgebied te hebben waardoor het recht op privacy zoals gewaarborgd door artikel 8 EVRM te sterk in gedrang dreigt te komen.

Het voorontwerp van decreet gebruikt immers veel te ruim omschreven begrippen. Zo is een “sanctioneerbaar feit” ieder feit waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd. Dit gaat dus om alle bestaande strafwetten. Dit staat in schril contrast met de bedoeling van het voorontwerp van decreet om de ondermijnende georganiseerde criminaliteit aan te pakken. Het is totaal disproportioneel om een integriteitsonderzoek te koppelen aan eender welk strafbaar feit.

De enige beperking die vervolgens wordt ingevoerd in artikel 3 van het voorontwerp betreft het woord “ernstig”. Men zou enkel een recht kunnen weigeren, schorsen, intrekken, opheffen of aan bijzondere voorwaarden onderwerpen wanneer er “ernstige” aanwijzingen zijn dat de begunstigde dit recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan ernstige sanctioneerbare feiten. In de wet en in de memorie onderbreekt iedere aanwijzing wat onder “ernstig” moet worden begrepen.

De ontworpen bepaling voldoet dan ook in geen enkel opzicht aan de vereisten die artikel 8 EVRM stelt aan een wet die op dergelijke vergaande manier inbreuk pleegt op de privacy van zijn burgers.

Voor een meer gedetailleerd advies wenst het College van procureurs-generaal het advies van de VCT, de GBA en het COC af te wachten.

Behoudens bijsturing van het voorontwerp van decreet wat de twee voornaamste kritieken betreft, verleent het College van procureurs-generaal in de huidige stand een volstrekt negatief advies over dit ontwerp van decreet.

ADVIES VAN DE VERENIGING VAN VLAAMSE STEDEN EN GEMEENTEN

VVSG-advies bij ontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling en oprichting DIOB

Waarover gaat het?	Advies bij ontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling en oprichting DIOB
Verantwoordelijke stafleden	Koen Van Heddeghem en Björn Cools
Belang voor de lokale besturen	Versterken van de lokale bestuurlijke handhaving ondermijnende criminaliteit

Samenvatting advies:

Op dezelfde datum van goedkeuring door de federale regering (27 januari 2023) heeft de Vlaamse regering ook voor het ontwerpdecreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling en oprichting DIOB groen licht gegeven. Minister Demir vraagt advies aan de VVSG over het ontwerp van decreet.

De VVSG ondersteunt het doel van het ontwerp maar stelt vast dat er geen afstemming is tussen de verschillende beleidsniveaus over de regelgeving die een integriteitsbeoordeling door lokale besturen toelaat. Door het gebrek aan afstemming zullen de lokale besturen geconfronteerd worden met verschillende procedures en zelfs 2 DIOB's naargelang de materie en bevoegdheid. Dit zal de bestaande handhavende bevoegdheden van de lokale besturen niet ten goede komen en de praktijk zo goed als onwerkbaar maken.

Wat het federale wetsontwerp te veel heeft, heeft het ontwerpdecreet tekort. In tegenstelling tot het federale wetsontwerp is dit ontwerpdecreet minder detaillistisch en directief uitgewerkt wat op zich mogelijkheden biedt voor de lokale besturen maar anderzijds ook nog heel wat interpretatieve vragen opwerpt waardoor het kader waarbinnen kan worden gewerkt ook onduidelijk blijkt te zijn. Dit ontwerp van decreet biedt mogelijkheden maar er is nog nood aan meer duidelijkheid (praktische haalbaarheid en beter evenwicht tussen rechtswaarborgen en daadkracht).

Inhoud

1.	Situering	90
2.	Krachtlijnen in het ontwerpdecreet	90
2.1.	Integriteitsonderzoek en -beoordeling door de gemeente	90
2.2.	Oprichting Dienst Integriteitsbeoordelingen Openbare besturen (DIOB)	92
2.3.	Uitwisseling van gegevens.....	92
2.3.1.	Via nationale en internationale samenwerking	92

2.3.2.	Met nutsbedrijven en distributiebeheerders	92
3.	Advies	93
3.1.	Nood aan afstemming tussen Vlaams en federaal regelgevend initiatief	93
3.2.	Nood aan duidelijke afbakening	93
3.3.	Nood aan duidelijke toepassingsmodaliteiten	94

1. Situering

Dit ontwerp van decreet vertrekt vanuit het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024: *“We creëren een decretaal kader voor de weigering, schorsing of intrekking van (omgevings-) vergunningen, subsidies, concessies en overheidsopdrachten, indien blijkt dat een burger of onderneming crimineel is, of er een ernstige risico bestaat op georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Dit gebeurt aan de hand van een integriteitsonderzoek. We willen een geëngageerde en betrouwbare partner zijn van lokale overheden, andere deelstaten, de federale overheid en internationale partners in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit en ondermijning. Hiervoor sluiten we de nodige samenwerkingsakkoorden. We zullen actief pleiten voor een kader inzake gegevensuitwisseling tussen overheden, zodat alle overheden hun handhavingsbevoegdheden ten volle kunnen benutten.”*

En de beleidsnota 2019-2024 Justitie en Handhaving van minister Zuhal Demir: *“Aangezien regionale en lokale overheden erkenningen, vergunningen en subsidies verlenen en activiteiten ondersteunen kunnen ze het risico lopen om, onbewust en ongewild, de activiteiten van criminele ondernemers hierdoor te faciliteren. In het bijzonder om deze redenen is het daarom belangrijk dat de lokale overheden de nodige regelgevende instrumenten ter beschikking gesteld krijgen om een bestuurlijke aanpak te organiseren, op maat van de eigen veiligheidsdiagnostiek en ter aanvulling van de gerechtelijke aanpak.”*

We verwijzen naar de historiek in de nota betreffende het federale wetsontwerp gemeentelijk integriteitsonderzoek en oprichting DIOB. Op dezelfde datum van goedkeuring door de federale regering (27 januari 2023) heeft de Vlaamse regering ook voor het ontwerpdecreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling en oprichting DIOB groen licht gegeven. Minister Demir vraagt advies aan de VVSG over het ontwerp van decreet. We verwijzen ook nog naar de rol die de VVSG op dit moment heeft in de stuurgroep/ begeleiding van de tien piloten die via minister Demir toegang verkregen tot de beeldvormingstool Graydon – zie [Vlaanderen stelt criminaliteitsplatform ter beschikking aan 10 pilootregio's \(vvsg.be\)](https://www.vvsg.be/nieuws/2023/01/27/vlaanderen-stelt-criminaliteitsplatform-ter-beschikking-aan-10-pilootregio-s)

2. Krachtlijnen in het ontwerpdecreet

2.1. Integriteitsonderzoek en -beoordeling door de gemeente

Een openbaar bestuur kan beslissen dat een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend, wordt:

- geweigerd,
- geschorst,
- ingetrokken,
- opgeheven of
- aan bijzondere voorwaarden onderworpen

wanneer er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde dit recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan ernstige sanctioneerbare feiten. (= *aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten, omstandigheden of redelijke vermoedens, bestaat dat het recht, toegekend via de administratieve rechtshandeling, wordt misbruikt of zal worden misbruikt om toe te laten dat uit eerder gepleegde sanctioneerbare feiten bekomen voordelen, al dan niet financieel van aard, worden benut of sanctioneerbare feiten te plegen*)

Wanneer het misbruik van het recht betrekking heeft op een inrichting kan het bevoegde openbaar bestuur beslissen om de inrichting **tijdelijk of permanent te sluiten**.

Bij de integriteitsbeoordeling wordt rekening gehouden met de ernst van de feiten en de relatie van de houder of aanvrager van het recht tot de sanctioneerbare feiten, in het bijzonder

- de wijze waarop hij bij deze sanctioneerbare feiten is betrokken;
- of hij direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan een rechtspersoon die deze sanctioneerbare feiten heeft begaan;
- of een derde die, de facto of de jure, een dominante positie tegenover hem inneemt, sanctioneerbare feiten heeft gepleegd.

Het integriteitsonderzoek

- wordt gevoerd binnen een vervalt termijn van **30 werkdagen** (verlengbaar met 30 dagen)
- kan enkel betrekking hebben op de natuurlijke en rechtspersonen die de begunstigten zijn van het recht of diens gekende of vermoedelijke lastgever
- wordt uitgevoerd door het bevoegde bestuur of door de DIOB.
- wordt gevoerd **onder het gezag en de verantwoordelijkheid** van het openbaar bestuur of de DIOB.
- brengt het **openbaar ministerie op de hoogte** van het voornemen om een integriteitsonderzoek in te stellen

Het bevoegde openbare bestuur en de DIOB kunnen in het kader van het integriteitsonderzoek een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens en informatie richten aan:

- de geïntegreerde politie;
- het centraal strafregister;
- de inlichtingen- en veiligheidsdiensten;
- de Cel voor financiële informatieverwerking;
- de Algemene Administraties van de fiscaliteit, de Bijzondere Belastinginspectie en de Douane en Accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën;

- de sociale inspectiediensten;
- de economische inspectie;
- de Dienst Vreemdelingenzaken;
- het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen;
- het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten;
- het European Criminal Records Information System;
- de Vlaamse Inspectiediensten;
- de beboetingsinstanties zoals bedoeld in het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving; de openbare besturen die bevoegd zijn inzake de toekenning van het recht;
- gemeentelijke en provinciale inspectiediensten;
- elke dienst door de Vlaamse regering aangeduid.

En ook tot de gerechtelijke overheden.

2.2. Oprichting Dienst Integriteitsbeoordelingen Openbare besturen (DIOB)

De Vlaamse regering sluit een samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten af met betrekking tot de deelname aan de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, zoals opgericht zal worden door het federale niveau. Als het sluiten van een samenwerkingsakkoord niet kan, richt de Vlaamse regering een DIOB op.

Opdracht DIOB: op vraag van het verzoekende openbaar bestuur, voert de DIOB een integriteitsonderzoek uit en levert een gemotiveerd en niet-bindend advies over de integriteitsbeoordeling.

2.3. Uitwisseling van gegevens

2.3.1. Via nationale en internationale samenwerking

De Vlaamse regering kan de DIOB machtigen zich aan te sluiten bij internationale netwerken bestaande uit buitenlandse equivalente instellingen en kan samenwerkingsovereenkomsten afsluiten. De Vlaamse regering kan de DIOB machtigen zich aan te sluiten bij een netwerk van equivalente instellingen in België.

2.3.2. Met nutsbedrijven en distributiebeheerders

De DIOB en een openbaar bestuur kunnen met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders een protocol afsluiten om nuttige gegevens in te winnen in het kader van het uitvoeren van integriteitsbeoordelingen.

De nutsbedrijven of de distributienetbeheerders moeten de gegevens binnen een termijn van 14 dagen na ontvangst van de aanvraag bezorgen.

3. Advies

3.1. Nood aan afstemming tussen Vlaams en federaal regelgevend initiatief

Het is uitermate belangrijk dat de **initiatieven op federaal en Vlaams niveau** op mekaar worden **afgestemd** en dat er voor lokale besturen eenduidige mechanismen worden voorzien.

Zie M.v.T. bij ontwerpdecreet: *“Het is dus duidelijk dat de hele problematiek van de bestuurlijke handhaving van georganiseerde criminaliteit en de informatiedeling die daarbij noodzakelijk is niet op één bestuursniveau kan worden opgelost, maar dat elk bestuursniveau binnen de eigen bevoegdheden een regeling zal moeten uitwerken. Zowel Vlaanderen als de federale overheid kunnen hiervoor binnen de eigen bevoegdheden een DIOB oprichten, al is het ook mogelijk om één interfederale DIOB op te richten bij samenwerkingsakkoord. Vlaanderen wil in eerste instantie via een samenwerkingsakkoord aansluiten bij de federale DIOB, maar de Vlaamse regering krijgt bij dit decreet ook de bevoegdheid om zelf een eigen DIOB op te richten indien de andere overheden geen samenwerkingsakkoord hierover zouden willen uitwerken. Een integriteitsbeoordeling louter op basis van Vlaamse informatie zal onvolledig zijn, maar ook een integriteitsbeoordeling op basis van louter federale informatie zal de nodige hiaten vertonen.”*

De Vlaams regering bevestigt dat zij maar een beperkte bevoegdheid heeft in het kader van integriteitsonderzoeken. Zij is wel bevoegd om dit te regelen in het kader van onder meer milieu, RO, handelsvestigingsbeleid, toegang tot beroepen en een aantal elementen van justitie en bestuurszaken voor zover deze gelinkt zijn aan hun bevoegdheden.

Indien er een **samenwerkingsakkoord gesloten** wordt tussen het federale en Vlaamse niveau, zal Vlaanderen GEEN eigen DIOB oprichten. In dat geval zullen zij gebruik maken van het federale DIOB. De inhoud van het integriteitsonderzoek is echter totaal verschillend. Zo kan het DIOB binnen de Vlaamse materie ook andere diensten bevragen zoals de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Ook de lijst van strafbare/sanctioneerbare feiten en de behandelingstermijnen verschillen.

Indien er **geen samenwerkingsakkoord** komt, zal er wel een Vlaams DIOB opgericht worden. Dit wordt voor de lokale besturen zeer verwarrend en het zal van de materie afhangen wie ze moeten bevragen. Vlaanderen geeft echter ook toe dat als er geen overeenkomst komt, zij nooit een volledig beeld zullen hebben van integriteit van de betrokkene. Zij zijn immers niet bevoegd om de federale diensten te verplichten om informatie aan hun te verlenen. Vlaanderen zal dus enkel op haar eigen informatie moeten terugvallen wat een vertekend beeld kan geven.

3.2. Nood aan duidelijke afbakening

Het decreet geeft het lokaal bestuur in theorie meer bestuurlijke discretionaire bevoegdheden om handhavend op te treden en daarnaast is het toepassingsgebied zeer uitgebreid:

- Enerzijds komt **eender welke overtreding** in aanmerking waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd (art. 2, 4°) Het werken met een limitatieve lijst zoals in het federale wetsontwerp lijkt dan meer duidelijkheid te bieden. Indien die lijst ruim omschreven wordt, zoals in het wetsontwerp, dan kan er zich daar ook geen praktisch probleem mee stellen. De federale lijst dekt zo goed als alle ernstige vormen van criminaliteit.
- Anderzijds zijn de **rechten** die de overheid mag weigeren/intrekken, niet beperkt, behalve dat het om een Vlaamse bevoegdheid moet gaan. Bv. "inrichting" (die de gemeente mag sluiten, art. 3 § 2) is niet gedefinieerd.

Beide vragen een verduidelijking of afbakening.

3.3. Nood aan duidelijke toepassingsmodaliteiten

- Er moet duidelijkheid geschapen worden over de verplichting tot integriteitsonderzoek: het lokaal bestuur kan autonoom beslissen of een integriteitsonderzoek noodzakelijk is, maar er is noodzaak om te concretiseren wat ernstige aanwijzingen zijn.
- Er moet duidelijkheid geschapen worden over wanneer het lokaal bestuur of de DIOB optreedt: uit de memorie blijkt dat het lokaal bestuur beslist wanneer dit kan, wat positief is inzake lokale autonomie, maar het zou ook positief zijn moest de DIOB zelf ook een beslissing kunnen nemen om een onderzoek te starten (capaciteit/ expertise van kleinere gemeenten)
- Er wordt niet tot in detail omschreven welke procedurele waarborgen er zijn, maar er wordt duidelijk verwezen naar ernst, relatie, proportionaliteit... wat duidt op een vertrouwen in het lokaal bestuur om een beslissing te nemen rekening houdend met de beginselen behoorlijk bestuur. Niettemin moet men de rechtswaarborgen in hoofde van de betrokkene ietwat meer omschrijven overeenkomstig het advies van de Raad van State bij het federale wetsontwerp, zonder te vervallen in procedurele grendels.
- Lokale besturen moeten zelf een register/bestand bijhouden van integriteitsonderzoeken, wat grensoverschrijdend werken niet bevordert. Een centraal register geniet de voorkeur. De koppeling met het Vlaams sanctieregister en het toekomstig Vlaams bestuurlijk maatregelenregister is positief.
- Er wordt voorzien in een verplichte kennisgeving aan het openbaar ministerie vooraleer men kan starten met het integriteitsonderzoek. Het lokaal bestuur moet dan 30 dagen wachten, maar wat gebeurt intussen met de termijnen behandeling van bijvoorbeeld een aanvraag van omgevingsvergunning? Loopt die verder? We vragen hier aandacht voor de invloed van deze procedure op het verloop van andere interne vergunningsprocedures.

- Niet-verplicht en niet-bindend advies van DIOB
 - Bij indicaties door DIOB: lokale autonomie om risicobeoordeling te maken
 - Zonder indicaties van DIOB: geen lokale autonomie

ADVIES VAN DE GEGEVENSBE SCHERMINGSAUTORITEIT



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Standaardadvies 65/2023 van 24 maart 2023

Betreft: Standaardadvies betreffende de redactie van normatieve teksten

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),
aanwezig: de dames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenon en Griet Verhenneman, en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel en Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op artikel 25, lid 3, WOG volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

Gelet op Verordening (EU) 2016/679 *van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Brengt op 24 maart 2023 het volgend standaardadvies uit.

I. TOEPASSINGSGEBIED EN CONTEXT VAN DIT ADVIES

1. Gezien het uitzonderlijk grote aantal adviesaanvragen dat momenteel bij de Autoriteit wordt ingediend en bij gebrek aan voldoende personele middelen, is de Autoriteit niet in staat om alle adviesaanvragen die zij ontvangt, te behandelen. Wanneer de aanvrager niet aangeeft dat het voorgelegde ontwerp aanleiding kan geven tot hoge risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en wanneer uit zijn antwoorden in het formulier ook niet kan worden afgeleid dat dergelijke risico's aanwezig zijn, kan de Autoriteit beslissen om te verwijzen naar voorliggend standaardadvies betreffende de redactie van normatieve teksten¹.
2. In dit algemene advies wordt gewezen op de belangrijkste eisen waaraan elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt, moet voldoen. Het blijft dus geldig bij elke redactie van normatieve teksten. Het is de verantwoordelijkheid van de auteur van een ontwerpnorm om ervoor te zorgen dat deze daadwerkelijk voldoet aan de kwaliteitseisen van een wet, opgelegd op grond van de AVG en gelezen in samenhang met de Grondwet, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna "het EVRM").

II. REDACTIE VAN NORMATIEVE TEKSTEN EN GEGEVENSBESCHERMING

A. Wat betreft de vereiste van noodzakelijkheid en evenredigheid van de gegevensverwerkingen die door het ontwerp worden geregeld

3. De Autoriteit herinnert eraan dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens van de betrokkenen. Een dergelijke inmenging is enkel toelaatbaar als zij noodzakelijk is en evenredig met het nagestreefde gerechtvaardigde doel.
4. Ter herinnering: de verwerking van persoonsgegevens wordt als noodzakelijk beschouwd als zij de minst ingrijpende maatregel vormt om het ermee nagestreefde gerechtvaardigde doel te

¹ De Autoriteit dient strategische keuzes te maken, rekening houdend met de nieuwe taken die haar krachtens de AVG zijn opgelegd, de middelen waarover zij beschikt en de beginselen die in de AVG zijn vervat (zoals het beginsel van de risico-gebaseerde benadering en het beginsel van de 'verantwoordingsplicht'). Daarom onderzoekt zij de adviesaanvragen die haar op grond van artikel 23 van de WOG en/of artikel 36, lid 4, van de AVG worden voorgelegd eerst uitsluitend op basis van het formulier.

Alleen in gevallen waarin de antwoorden in het formulier ernstige aanwijzingen bevatten dat het ontwerp van normatieve tekst een hoog risico inhoudt, gaat de Autoriteit over tot een systematische analyse van het ontwerp van normatieve tekst zelf en brengt zij een concreet advies uit.

In de andere gevallen en gezien de toevloed aan dossiers, gaat de Autoriteit niet over tot een analyse van de tekst van het ontwerp van normatieve tekst en geeft zij voorliggende algemene richtlijnen. Het is aan de aanvrager om er in de praktijk voor te zorgen dat het ontwerp dat hij redigeert, daadwerkelijk voldoet aan de kwaliteitsvereisten van de wet die door de AVG, de Grondwet, het Handvest van de grondrechten en het EVRM, worden opgelegd.

bereiken. De auteur van een normatieve tekst moet daarom nagaan of er geen andere maatregelen zijn die minder ingrijpend zijn voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en waarmee het nagestreefde doel kan worden bereikt. De beoogde gegevensverwerking moet dus toelaten het nagestreefde doel te bereiken (criterium van doeltreffendheid), maar moet tevens de maatregel zijn die het minst ingrijpt in de rechten en vrijheden van de betrokkenen (criterium van noodzakelijkheid in strikte zin). Concreet betekent dit dat als het mogelijk is het beoogde doel te bereiken met een maatregel die minder ingrijpt in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of het recht op bescherming van persoonsgegevens, de oorspronkelijk beoogde gegevensverwerking niet ingevoerd mag worden.

5. Wanneer de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens vaststaat, moet de auteur van de normatieve tekst er zich nog van vergewissen dat de verwerking evenredig is (in strikte zin) met het beoogde doel, d.w.z. dat er een juist evenwicht moet worden gevonden tussen de verschillende belangen die op het spel staan en de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Met andere woorden, er moet een evenwicht zijn tussen de inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens, en het doel dat met die verwerking wordt beoogt en dat daadwerkelijk kan worden bereikt. De voordelen die voortvloeien uit de gegevensverwerking in kwestie moeten dus opwegen tegen de nadelen ervan voor de betrokkenen (criterium van evenredigheid in strikte zin).
6. De Autoriteit vestigt de aandacht van de auteurs van normatieve teksten op de verplichting ervoor te zorgen dat de verwerkingen van persoonsgegevens die door het ontwerp worden geregeld of in uitvoering daarvan zullen worden geregeld, werkelijk noodzakelijk zijn en evenredig met het nagestreefde doel.

B. Wat betreft de vereiste van voorzienbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens

7. Verder herinnert de Autoriteit eraan dat elke verwerking van persoonsgegevens een rechtsgrond of een rechtmatigheidsgrond moet hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG. Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG².

²Artikel 6, lid 1, van de AVG: "De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: (...)

c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust; (...)

e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen; (...)"

8. Krachtens artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet voor dergelijke verwerkingen duidelijke en nauwkeurige regelgeving gelden, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorzienbaar moet zijn³. Met andere woorden, de regelgeving die de gegevensverwerking regelt of waarvan de toepassing een gegevensverwerking met zich meebrengt, moet voldoen aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid, zodat bij lezing ervan, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan.
9. Dit betekent echter niet dat voor elke gegevensverwerking een *specifieke* norm moet gelden die uitdrukkelijk alle gegevensbeschermingskwesaties in de betrokken context regelt. In bepaalde gevallen kan de voorzienbaarheid van een verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang immers worden gewaarborgd door de norm die deze taak toekent aan de verwerkingsverantwoordelijke, en de AVG (in voorkomend geval gelezen in combinatie met andere normen die eveneens van toepassing zijn).
10. De vraag rijst dan wanneer en in welke mate een *specifiek* normatief kader noodzakelijk is. Aangezien er geen absolute regel of mathematische formule is om met zekerheid te bepalen wanneer een specifieke norm nodig is om een verwerking van persoonsgegevens te regelen die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang, en om de voorzienbaarheid ervan te waarborgen, geeft de Autoriteit hieronder richtsnoeren.
11. Artikel 6, lid 2, van de AVG bepaalt: *"De lidstaten kunnen specifiekere bepalingen handhaven of invoeren ter aanpassing van de manier waarop de regels van deze verordening met betrekking tot de verwerking met het oog op de naleving van lid 1, punten c) en e), worden toegepast; hiertoe kunnen zij een nadere omschrijving geven van specifieke voorschriften voor de verwerking en andere maatregelen om een rechtmatige en behoorlijke verwerking te waarborgen, ook voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX."*
12. Overweging 10 van de AVG, die betrekking heeft op artikel 6, lid 2, van de AVG, bepaalt: *"In samenhang met de algemene en horizontale wetgeving inzake gegevensbescherming ter uitvoering van Richtlijn 95/46/EG beschikken de lidstaten over verscheidene sectorgebonden wetten op gebieden waar behoefte is aan meer specifieke bepalingen. Deze verordening biedt de lidstaten ook ruimte om eigen regels voor de toepassing vast te stellen, onder meer wat de verwerking van bijzondere persoonsgegevenscategorieën ("gevoelige gegevens") betreft. In zoverre staat deze verordening niet in de weg aan lidstatelijk recht waarin specifieke situaties op het gebied van gegevensverwerking nader worden omschreven, meer bepaald door nauwkeuriger*

³ Zie ook overweging 41 van de AVG.

*te bepalen in welke gevallen verwerking van persoonsgegevens rechtmatig geschied".
(onderstreept door de Autoriteit)*

13. Bovendien verwijst de AVG ook meermaals naar het nationale recht, hetzij om een specifiek kader voor bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens te eisen, hetzij om het treffen van passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkenen, op te leggen.⁴
14. De Autoriteit stelt met name drie situaties vast waarin een nationale norm de verwerking van persoonsgegevens specifiek moet regelen:
 - wanneer het nodig is de voorzienbaarheid van een verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een publieke taak, beter te waarborgen dan door louter te verwijzen naar de formulering van de norm waarbij de publieke taak wordt toegekend, en specifieke waarborgen moeten worden geboden om de rechten en vrijheden van de betrokkenen te beschermen;
 - wanneer het noodzakelijk is het bindende karakter van een wettelijke verplichting tot verwerking van persoonsgegevens te verzekeren (artikel 6, lid 1, punt c), van de AVG). In dat verband wijst de Autoriteit erop dat de norm die de wettelijke verplichting oplegt, enerzijds het concrete doel moet specificeren waarvoor de verplichte gegevensverwerking moet worden uitgevoerd, en anderzijds duidelijk en nauwkeurig moet zijn, zodat de verwerkingsverantwoordelijke in principe geen beoordelingsmarge heeft met betrekking tot de manier waarop de verwerking van persoonsgegevens die nodig is om aan zijn wettelijke verplichting te voldoen, wordt uitgevoerd⁵.
 - wanneer de AVG of de WVG de vaststelling van een dergelijke specifieke norm voor de verwerking van persoonsgegevens oplegt, om bijvoorbeeld te voorzien in specifieke beschermingsmaatregelen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen⁶.

⁴ Dat is bijvoorbeeld het geval voor verwerkingen betreffende bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG (gegevens over ras, gegevens over de gezondheid,...) die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen van verwerkingsverantwoordelijken op het gebied van arbeidsrecht, of voor verwerkingen betreffende deze gegevens die nodig zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang.

⁵ Groep Artikel 29, advies 06/2014 van over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de verwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG, blz. 22. De Autoriteit herinnert eraan dat, ondanks een dergelijk gebrek aan beoordelingsmarge, het hoe dan ook aan de verwerkingsverantwoordelijke is om ervoor te zorgen dat de betrokken verwerking in overeenstemming is met de verplichting in kwestie en met de AVG.

⁶ Wanneer bijvoorbeeld een verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG of artikel 10 van de AVG via normatieve weg moet worden geregeld, en in dat verband in passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkenen (artikel 9, lid 2, punt g), van de AVG, artikel 10 van de WVG) moet worden voorzien, of wanneer het recht van het publiek op toegang tot officiële documenten en het recht op bescherming van persoonsgegevens met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht (artikel 86 van de AVG)...

15. In deze context, ook al vormt elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens, toch moet niet elke verwerking (en dus elke inmenging in het recht op privacy) noodzakelijkerwijs specifiek geregeld worden door een norm van nationaal recht, bijvoorbeeld door een *specifiek* hoofdstuk dat aan de verwerking van persoonsgegevens is gewijd. Voor gegevensverwerkingen die noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang, merkt de Autoriteit op dat, voor zover de publieke taken (waarvoor de verwerking van persoonsgegevens nodig is) door de wetgever op zodanige wijze zijn omschreven en afgebakend dat de doeleinden van deze verwerkingen als welbepaald en uitdrukkelijk kunnen worden beschouwd en men zich niet in een van de hierboven beschreven situaties bevindt, het niet systematisch nodig is een specifiek kader voor *deze* gegevensverwerkingen te bieden. Onder deze voorwaarde kan de AVG immers in bepaalde gevallen volstaan om de genoemde gegevensverwerkingen te regelen, met name wanneer er geen specifiek risico voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bestaat.
16. De Autoriteit verzoekt de auteur van de normatieve tekst derhalve om ervoor te zorgen dat zijn ontwerp voldoet aan de vereiste van voorzienbaarheid, zodat bij de lezing ervan, eventueel in combinatie met de lezing van het relevante normatieve kader, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden uitgevoerd en onder welke omstandigheden die verwerkingen zijn toegestaan.

Voor het Kenniscentrum,
(get.) Cédrine Morlière, Directeur

ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN



VOORONTWERP VAN DECREET INTEGRITEITSBE- OORDELING DOOR OPENBARE BESTUREN

Advies van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, Wetstraat 34-36, 1040 Brussel

W www.serv.be – T +32 2 209 01 11 – E info@serv.be

Adviesvraag	Voorontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur en tot oprichting van een dienst integriteitsbeoordeling voor openbare besturen
Adviesvrager	Zuhal Demir - Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme
Ontvangst adviesvraag	20 maart 2023
Decretale opdracht	SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring raad	11 april 2023
Contactpersoon	Peter Van Humbeeck pvhumbeeck@serv.be



Zuhal Demir
Vlaams minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme
Koning Albert II-laan 7, 6de verdieping
1210 BRUSSEL

Voorontwerp van decreet integriteitsbeoordeling

Mevrouw de minister

De SERV is erg bezorgd over de voorgestelde regeling in het voorontwerp van decreet 'integriteitsbeoordeling door openbare besturen'.

Het toepassingsgebied en de mogelijkheden om op te treden zijn volgens de SERV onvoldoende begrensd. De regeling is daardoor weinig proportioneel en de impact is potentieel erg groot. Er zijn bovendien onvoldoende waarborgen om een ongeoorloofde toepassing te vermijden en de rechten van verdediging te beschermen. Het voorontwerp dreigt ook te leiden tot verlenging van vergunnings- en andere procedures.

De SERV vraagt daarom een grondige heroverweging van het voorontwerp waarbij ook het alternatief wordt verkend van een ruimer opgezet samenwerkingsakkoord dan enkel voor gegevensuitwisseling en de oprichting en werking van een interfederale DIOB. Zo'n ruimer samenwerkingsakkoord kan zorgen voor een efficiëntere aanpak van de georganiseerde criminaliteit en vermijdt uiteenlopende definities en regels op Vlaams en federaal niveau zoals nu het geval is met het Vlaamse voorontwerp van decreet en het federale wetsontwerp.

Wanneer zou blijken dat er een verruimd samenwerkingsakkoord niet mogelijk is, moet het huidige voorontwerp van decreet in elk geval grondig herwerkt worden.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Caroline Copers
voorzitter

Krachtlijnen

De SERV is erg bezorgd over de voorgestelde regeling voor integriteitsbeoordelingen door openbare besturen. De SERV ondersteunt de algemene doelstelling ervan, nl. om de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit niet louter via het strafrecht maar ook op bestuurlijke wijze tegen te gaan en onbedoelde facilitering te vermijden. Maar de manier waarop dit concreet is uitgewerkt in het voorontwerp van decreet vergt grondige bijsturing.

De voorgestelde regeling is erg verregaand. In essentie worden procedurele regels en beoordelingsgronden op basis van veiligheidsoverwegingen toegevoegd die horizontaal van toepassing zijn in het hele Vlaamse bestuursrecht:

- Ze gelden voor alle activiteiten en bestuurshandelingen waaronder vergunningen, erkenningen, toelatingen, toestemmingen, subsidies, machtigingen, concessies, licenties, attesten, vrijstellingen, beroepskaarten, enz.
- Ze kunnen na een integriteitsbeoordeling door Vlaamse en lokale openbare besturen (met een voorafgaand integriteitsonderzoek door een op te richten Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen of DIOB indien zij dat wensen) leiden tot weigering, schorsing, intrekking of opheffen van deze bestuurshandelingen of koppeling aan voorwaarden.
- De integriteitsbeoordeling gaat na of er een aanwijsbaar ernstig risico bestaat (gebaseerd op feiten, omstandigheden of redelijke vermoedens) dat het recht, toegekend via de administratieve rechtshandeling, wordt misbruikt of zal worden misbruikt om toe te laten dat uit eerder gepleegde sanctioneerbare feiten bekomen voordelen worden benut of sanctioneerbare feiten te plegen. 'Sanctioneerbare feiten' worden breed gedefinieerd als alle feiten waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd.

Het toepassingsgebied en de mogelijkheden om op te treden zijn volgens de SERV onvoldoende begrensd. De regeling is daardoor weinig proportioneel en de impact is potentieel erg groot (alle activiteiten, alle bestuurshandelingen). Er zijn bovendien onvoldoende regels en waarborgen om een ongeoorloofde toepassing te vermijden en de rechten van verdediging te beschermen. De bijkomende procedures dreigen ook te leiden tot een verlenging van de termijnen van vergunnings- en andere procedures. Eerder was de VTC in zijn advies ook al kritisch over de bescherming van persoonsgegevens.

De SERV vraagt dan ook een grondige bijsturing van het voorontwerp.

Daarbij moet ook het alternatief worden verkend van een ruimer opgezet samenwerkingsakkoord dan enkel voor gevensuitwisseling en de oprichting van een interfederale DIOB.

De SERV ondersteunt de vraag van de Vlaamse Regering om te werken aan een samenwerkingsakkoord met de federale overheid om tot een interfederale DIOB te komen en de nodige informatie-uitwisseling te verzekeren. Dat is de meest efficiënte manier om de integriteitsbeoordelingen te organiseren.

De SERV betreurt echter dat er niet meer samenwerking en afstemming is gebeurd tussen de verschillende beleidsniveaus over de regelgeving voor integriteitsbeoordelingen. Het is immers duidelijk dat de problematiek van georganiseerde criminaliteit niet op één bestuursniveau kan worden opgelost.

Bovendien is het onwenselijk om uiteenlopende definities en regels op Vlaams en federaal niveau te hanteren, zoals nu het geval is met het Vlaamse voorontwerp van decreet en het federale wetsontwerp over integriteitsbeoordelingen. Dat zorgt enkel voor complexiteit, verwarring en moeilijke toepassing van regels, ook wanneer er een interfederale DIOB zou komen.

In plaats van op elk bestuursniveau binnen de eigen bevoegdheden een eigen regeling uit te werken, zou beter worden gewerkt aan een ruimer opgezet (wetgevend) samenwerkingsakkoord met een efficiënte, uniforme regeling die de pijnpunten van het huidige voorontwerp van decreet vermijdt.

Wanneer zou blijken dat er geen verruimd samenwerkingsakkoord mogelijk is, moet het huidige voorontwerp van decreet in elk geval grondig herwerkt én beter onderbouwd worden.

In het licht van de potentiële gevolgen is de impactanalyse in de memorie van toelichting nu niet ernstig. Nochtans is een impactanalyse verplicht en bevat de omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen (VR 2019/11) daarover duidelijke richtlijnen.

De SERV vraagt in dat verband dat ook de monitoring en evaluatie van het decreet expliciet worden geregeld. Recent onderzoek vond immers relatief weinig robuust bewijsmateriaal voor de effecten van preventieve instrumenten zoals integriteitsbeoordelingen door openbare besturen. De ervaring in Nederland wijst ook uit dat zo'n evaluatie goed moet worden voorbereid om te zorgen voor een geschikt evaluatiedesign en goede basisgegevens.

Advies

1. Inleiding

Situering

De Vlaamse Regering keurde op 27 januari 2023 een voorontwerp van decreet principieel goed voor de **integriteitsbeoordeling door openbare besturen** en de oprichting van een dienst integriteitsbeoordeling voor openbare besturen (DIOB).

Het voorontwerp is bedoeld om korter op de bal te kunnen spelen als er **georganiseerde en ondermijnende criminele activiteiten** worden vermoed. Met name wil men in navolging van de Nederlandse Wet Bevordering Integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur van 20 juni 2002 zoals gewijzigd op 6 juli 2022¹ (Wet Bibob) de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit² niet louter via het strafrecht maar ook op bestuurlijke wijze tegengaan en onbedoelde facilitering vermijden.

Openbare besturen (Vlaams en lokaal) kunnen volgens het voorontwerp zelf een **integriteitsonderzoek** voeren of de uitvoering daarvan vragen aan een op te richten Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB).

Het voorontwerp regelt tevens de **informatiedeling** tussen overheden die daarvoor nodig is, met inbegrip van regels rond geheimhouding en verwerking van persoonsgegevens. Om toegang te krijgen tot federale informatie moeten er samenwerkingsakkoorden en protocollen met de federale overheid worden afgesloten.

Op basis van zo'n integriteitsonderzoek kunnen overheden vervolgens **bestuurshandelingen** nemen. Ze kunnen bij het vermoeden van georganiseerde criminele activiteiten vergunningen, concessies, subsidies, overheidsopdrachten, enz. weigeren, schorsen, intrekken opheffen of er voorwaarden aan verbinden.

Op **federaal niveau** keurde de federale regering eveneens op 27 januari 2023 in tweede lezing een wetsontwerp goed over de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen. Dat ontwerp bouwt verder op een tekst die de vorige regering al had

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0013798/2022-10-01>

² De term 'ondermijnende criminaliteit' wordt in de Nederlandse aanpak vaak gekoppeld aan georganiseerde criminaliteit en verwijst kort gezegd naar een vorm van criminaliteit die de samenleving ontwricht en ondermijnt. Dit idee van ontwrichting en ondermijning is gebaseerd op de stelling dat georganiseerde criminaliteit niet alleen als misdaad moet worden benaderd maar ook als sociaal probleem dat met alle lagen van de samenleving is vergroeid en op de veronderstelling dat onder- en bovenwereld vaak met elkaar verweven zijn, wat leidt tot de aanwezigheid van criminaliteit in legale sectoren. Daarom spreekt de Nederlandse regering nu vaak van 'ondermijnende criminaliteit' in plaats van 'georganiseerde criminaliteit'.

voorbereid en door een Kamerfractie als wetsvoorstel was gediend. Over het federale ontwerp werden ook diverse adviezen uitgebracht. Het wetsontwerp werd intussen op 8 februari 2023 ingediend in het federale parlement³.

Het voorontwerp van decreet stelt voor om een **samenwerkingsakkoord** af te sluiten met de federale overheid om de uitwisseling van informatie te regelen en om een interfederale DIOB te vormen door aan te sluiten bij de DIOB die zal opgericht worden door de federale overheid. Enkel indien een samenwerkingsakkoord niet mogelijk is, wordt op Vlaams niveau een eigen Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DIOB) opgericht.

Essentie van de voorgestelde regeling

In essentie worden met de integriteitstoets procedurele regels en beoordelingsgronden op basis van veiligheidsoverwegingen toegevoegd. De kern van de voorgestelde regeling is dat “bij de beoordeling of een bepaald recht, dat zijn grondslag vindt in wetgeving waarvoor de regionale wetgever bevoegd is, kan worden toegekend, het aspect veiligheid wordt ingevoerd en (mogelijks) meegenomen in die beoordeling”.

Die voorgestelde bijkomende regels en beoordelingsgronden zullen horizontaal van toepassing zijn in het hele Vlaamse bestuursrecht, naast de regels die reeds in de inhoudelijke (sectorale) regelgeving zijn ingeschreven. Het openbaar bestuur kan op grond daarvan een beslissing weigeren, schorsen, intrekken, opheffen of koppelen aan voorwaarden.

Dat moet gebeuren op basis van een gemotiveerde integriteitsbeoordeling, voor zover daaruit blijkt dat er een aanwijsbaar ernstig risico bestaat, gebaseerd op feiten, omstandigheden of redelijke vermoedens, dat het recht (togekend via de administratieve rechtshandeling) wordt misbruikt of zal worden misbruikt om toe te laten dat uit eerder gepleegde sanctioneerbare feiten bekomen voordelen, al dan niet financieel van aard, worden benut of om sanctioneerbare feiten te plegen.

Zoals verder in dit advies wordt toegelicht, is dit volgens de SERV vanuit meerdere oogpunten een erg ingrijpende regeling. Dat werd ten dele ook al opgemerkt door de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (VTC) en de Vlaamse Vereniging voor Steden en Gemeenten (VVSG) in hun eerder gegeven adviezen van resp. 6 en 23 maart 2023⁴.

³ <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/55/3152/55K3152001.pdf>

⁴ Advies VTC https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2023_020_advies.pdf
Advies VVSG: https://www.vvsg.be/Leden/Veiligheid/bestuurlijke%20handhaving/20230315_advies%20VVSG%20ontwerp%20decreet%20gemeentelijke%20integriteitsbeoordeling%20en%20DIOB.pdf

Ook de adviezen die werden uitgebracht over het federale wetsontwerp waren vaak erg kritisch, onder andere wat toetsing aan het Europees Verdrag voor de Rechten de Mens (EVRM) betreft⁵, terwijl veel van de bezorgdheden terzake minder zijn geregeld in het Vlaamse voorontwerp van decreet dan in het federale wetsontwerp (zie verder).

SERV-advies

De SERV ontving de adviesvraag op 20 maart 2023 met het verzoek te adviseren tegen 11 april 2023. De Vlaamse Regering keurde het voorontwerp van decreet evenwel reeds op 27 januari 2023 principieel goed, zonder adviesvraag aan de SERV. Het voorontwerp heeft in zijn huidige vorm echter een belangrijke sociaal-economische impact.

De SERV waardeert dan ook dat hij alsnog om advies werd gevraagd, in uitvoering van artikel 11, §2, 1° van het SERV-decreet van 7 mei 2004. Volgens dat artikel is het immers verplicht om alle voorontwerpen van decreet die een sociaal-economische dimensie hebben aan de SERV voor te leggen.

Hierna formuleert de SERV achtereenvolgens zijn bemerkingen bij het voorontwerp van decreet, bij het voornemen om te werken aan een samenwerkingsakkoord met het federale niveau en bij de beperkte motivering en onderbouwing van de voorgestelde regeling.

De kernboodschap van het advies is de vraag naar een grondige heroverweging van het voorontwerp waarbij het alternatief van een ruimer opgezet samenwerkingsakkoord dan enkel voor de oprichting en werking van een interfederale DIOB wordt verkend. Wanneer zou blijken dat er geen verruimd samenwerkingsakkoord mogelijk is, moet het huidige voorontwerp van decreet in elk geval grondig herwerkt én beter onderbouwd worden.

2. Stuur het voorstel grondig bij

De SERV ondersteunt de algemene doelstelling van het voorontwerp, nl. om de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit niet louter via het strafrecht maar ook op bestuurlijke wijze tegen te gaan en onbedoelde facilitering te vermijden. Georganiseerde criminaliteit vormt een bedreiging voor de veiligheid van de samenleving en de integriteit van het openbaar bestuur. Preventief en bestuurlijk beleid heeft zeker ook een rol te spelen als onderdeel van een bredere strategie om georganiseerde en ondermijnende criminaliteit aan te pakken.

⁵ Advies n° 13/2022 van 28 oktober 2022 van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) over het voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen https://federaalinstituutmensenrechten.be/sites/default/files/2022-11/Advies%20FIRM%20Gemeentelijke%20bestuurlijke%20handhaving_0.pdf

De SERV is evenwel erg bezorgd over de manier waarop de voorgestelde regeling concreet is uitgewerkt. Ze is vanuit meerdere oogpunten erg verregaand. De brede scope zorgt ervoor dat ze weinig proportioneel is. De beperkte waarborgen houden een groot risico in op subjectieve toepassing en schending van de rechten van verdediging. De bijkomende eisen kunnen bovendien leiden tot een aanzienlijke verlenging van (vergunnings- en andere) procedures. Eerder was de VTC in zijn advies ook al kritisch over de bescherming van persoonsgegevens.

Dit wordt hierna verder toegelicht.

Begrens het toepassingsgebied en de mogelijkheden om op te treden, vermijd ongeoorloofde toepassing en zorg voor betere rechtsbescherming

De SERV vraagt om het toepassingsgebied en de mogelijkheden om op te treden beter te begrenzen en vraagt betere waarborgen om een ongeoorloofde toepassing te vermijden en de rechten van verdediging te beschermen. Het toepassingsgebied en de mogelijkheden om op te treden zijn nu immers erg ruim en weinig concreet omschreven. Daardoor lijkt het voorontwerp weinig proportioneel. Er zijn ook onvoldoende regels en waarborgen om een ongeoorloofde toepassing te vermijden en de rechten van verdediging te beschermen. Dat blijkt uit de (combinatie van) onderstaande vaststellingen.

- In het voorontwerp van decreet gaat het over ‘**sanctioneerbare feiten**’ als basiscriterium voor het opstarten van een integriteitsonderzoek en voor het stellen van een eventuele bestuurshandeling na zo’n onderzoek. Sanctioneerbare feiten worden gedefinieerd als feiten waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd. Het gaat dus niet enkel om ernstige misdrijven⁶. Dat is een aanzienlijke uitbreiding in vergelijking met het federale wetsontwerp waarin er sprake van ‘ondermijnende criminaliteit’⁷. Het is ook veel ruimer dan de notie ‘strafbare feiten’ in de Nederlandse Bipop-Wet.
- Het voorontwerp bevat **nauwelijks beperkingen voor Vlaamse instanties om integriteitsonderzoeken te lanceren**. In de federale regeling is de integriteitsbeoordeling beperkt tot bepaalde sectoren en activiteiten op basis van een risicoanalyse. De sectoren en activiteiten die onderworpen kunnen worden aan een integriteitsonderzoek zullen worden opgenomen in een Koninklijk Besluit. Er is voorzien dat de die lijst ruim omschreven wordt

⁶ In het voorontwerp van decreet wordt niet gewerkt met een (limitatieve) lijst van feiten. De memorie bevat wel een lijst van (evidente) zaken die onder deze definitie vallen (zie hierna), maar de regeling is daar niet toe beperkt. In de memorie is sprake van: terrorisme, witwassen en heling, georganiseerde misdaad, illegale handel in drugs- en dopingproducten, illegale wapenhandel, mensensmokkel en -handel, exploitatie van prostitutie, hormonenhandel, illegale handel in menselijke organen en weefsels, ernstige fiscale fraude, ernstige sociale fraude, verduistering en corruptie, ernstige milieucriminaliteit, valsmunterij, namaak van goederen, diefstal, afpersing, informaticabedrog, ernstige voedsel- en geneesmiddelencriminaliteit.

⁷ Ondermijnende criminaliteit is criminaliteit die haar oorsprong vindt in de strafbare feiten bedoeld in het nieuwe artikel 119ter, §10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet en die daardoor maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt of kan schaden en die daardoor leidt of kan leiden tot een maatschappelijke en/of economische ontwrichting. De DIOB zal een risicoanalyse opstellen als niet-bindend advies over economische sectoren en activiteiten waarbinnen ondermijnende criminaliteit zich kan manifesteren. Op basis hiervan zal via Koninklijk Besluit, overlegd in Ministerraad een lijst worden bepaald van economische activiteiten en sectoren, die vervolgens het voorwerp kunnen uitmaken van een gemeentelijke verordening met het oog op het lokaal uitvoeren van de integriteitsonderzoeken.

om alle ernstige vormen van criminaliteit te dekken. Ook Nederland hanteerde men bij de opmaak van de wet ervoor om in het licht van het proportionaliteitsbeginsel het toepassingsgebied te beperken tot sectoren waarvan gebleken is dat ze kwetsbaar zijn voor ernstige of georganiseerde vormen van criminaliteit, en dat uitbreidingen van die lijst moeten kunnen maar proportioneel moeten zijn. Zulke uitbreiding moet steunen op objectieve criteria en er moet worden nagegaan of het risico op criminele facilitering niet met minder ingrijpende middelen afgewend kan worden. Dat alles is in de voorgestelde Vlaamse regeling niet het geval. Het voorontwerp lijkt zelfs helemaal geen voorwaarden te bevatten voor een bestuur om een integriteitsonderzoek te starten. Het bevat enkel voorwaarden om op basis van een integriteitsbeoordeling over te gaan tot een administratieve rechtshandeling (zie verder). Dat lijkt een open deur voor misbruik van de regeling met andere doeleinden dan die van het decreet, temeer omdat een integriteitsonderzoek gepaard gaat met verregaande rechten van openbare besturen om informatie op te vragen bij allerhande diensten⁸.

- In het voorontwerp van decreet heeft een openbaar bestuur de **keuze om al het integriteitsonderzoek volledig zelf dan wel door de DIOB te laten uitvoeren**. De regeling in het federale wetsontwerp is ook op dit punt meer begrensd: een gemeente moet indien zij in een eerste fase van het integriteitsonderzoek oordeelt dat zij te weinig informatie heeft om een gemotiveerde beslissing te kunnen nemen, een adviesaanvraag richten aan de DIOB én de gemeente in elk geval slechts een vergunning weigeren, schorsen of opheffen of een inrichting sluiten na het verkrijgen van een advies van de DIOB. Deze regeling is bedoeld om de juridische robuustheid van de beslissing te versterken. Overigens is uit eerdere evaluaties van de Nederlandse wet gebleken dat niet alle gemeenten de bestuurlijke capaciteit hebben om de ontvangen informatie (over bv. soms erg ingewikkelde bedrijfsconstructies) goed te interpreteren en te verwerken.
- Er lijkt in tegenstelling tot het federale wetsontwerp (cf. centraal register) geen regeling te zijn voorzien om te vermijden dat openbare besturen **los van mekaar integriteitsonderzoeken opstarten** voor dezelfde betrokken persoon. Het gaat dan niet enkel over gemeenten onderling, maar ook over het risico op parallelle onderzoeken door de gemeente, de provincie, de Vlaamse en de federale overheid.
- Het is onduidelijk hoever in het geval van **rechtspersonen** de integriteitsbeoordeling gaat. De SERV vraagt om dat te verduidelijken en te begrenzen. De memorie stelt daarover dat niet enkel de relatie van de houder of aanvrager van het recht tot de sanctioneerbare feiten wordt bekeken, maar ook een derde die de facto of de jure een dominante positie tegenover hem inneemt of de gekende of vermoedelijke lastgevers van de begunstigde.

⁸ Zoals de politie, het centraal strafregister, het Europese ECRIS-informatiesysteem, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de cel voor financiële informatieverwerking, de FOD Financiën, de sociale inspectiediensten, de economische inspectie, de Dienst Vreemdelingenzaken, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, de Vlaamse inspectiediensten, beboetingsinstanties, subsidievertrekkende overheden en lokale en provinciale inspectiediensten.

- De **bestuurshandelingen** waarop het voorontwerp betrekking heeft zijn heel breed. Er is geen limitatieve lijst van bestuurshandelingen. Het gaat dus over alle mogelijke handelingen waarmee rechten worden toegekend: vergunningen, erkenningen, toelatingen, toestemmingen, subsidies, machtigingen, concessies, licenties, attesten, ontheffingen, vrijstellingen, beroepskaarten, enz.⁹ In combinatie met andere ruim omschreven bepalingen die zorgen voor een risico op subjectieve toepassing kan dit potentieel ingrijpende gevolgen hebben.
- Ook de **bevoegdheden om in te grijpen** op grond van een integriteitsonderzoek zijn erg ruim: bestuurshandelingen kunnen worden geweigerd, geschorst, ingetrokken of opgeheven of aan voorwaarden kunnen worden gekoppeld¹⁰. Inrichtingen worden ruim gezien: het gaat om alle vergunde plaatsen die dienstig zijn bij misbruiken, en bij misbruik kan het bevoegde openbaar bestuur beslissen om de inrichting tijdelijk of permanent te sluiten. Verdere voorwaarden of beperkingen zijn niet voorzien¹¹. In de Nederlandse wet is er geen sprake van een algemene horizontale toepassing maar moeten bestuursorganen bij of krachtens de wet daartoe de uitdrukkelijke bevoegdheid hebben gekregen en moet de regeling worden ingeschreven in de (sectorale) regels zodat de samenloop met die sectorale regels duidelijk is. In het federale wetsontwerp is er een (limitatieve) lijst opgenomen met 32 strafbare feiten die aanleiding kunnen geven tot het weigeren, schorsen of opheffen van een vestigings- of uitbatingsvergunning of het sluiten van een inrichting. In dat federale wetsontwerp is bovendien zoals reeds vermeld voorzien dat een vergunning slechts kan worden geweigerd, geschorst of opgeheven of de inrichting kan worden gesloten na het verkrijgen van een advies van de DIOB. In de federale regeling is daarnaast de schorsing van vestigings- of uitbatingsvergunningen beperkt tot max. 6 maanden.
- Er is zijn weinig waarborgen om een **subjectieve toepassing en beoordeling** te vermijden. Het decreet bevat wel enkele voorwaarden waaraan een integriteitsonderzoek en een integriteitsbeoordeling moeten voldoen, nl. niet discriminatoir, duidelijk, ondubbelzinnig en objectief en transparante uitvoering. Maar deze voorwaarden worden niet geoperationaliseerd, ook niet in de memorie van toelichting. Ter vergelijking: in het federale wetsontwerp wordt niet discriminatoir bv. geconcretiseerd door de bepaling dat wanneer bv. een gemeente één onderneming van een bepaalde sector aan een integriteitsbeoordeling onderwerpt, die gemeente alle ondernemingen van die sector aan een integriteitsbeoordeling moet onderwerpen. Met name bepaalt een gemeentelijke politieverordening de economische sectoren en activiteiten waarvoor de gemeente een integriteitsonderzoek zal voeren. Ook de Nederlandse wet is concreter, bv. in het operationaliseren van de proportionaliteit van de beslissingen. Een weigering dan wel intrekking kan slechts plaatsvinden als deze tenminste evenredig is met, ingeval van vermoedens, de ernst daarvan en met de ernst van

⁹ In de Nederlandse wet is ook sprake van overheidsopdrachten en vastgoedtransacties waarbij de overheid als civiele partij betrokken is.

¹⁰ In het federale wetsontwerp worden nog twee bijkomende instrumenten voorzien, nl. een bestuurlijke dwangsom en de bestuurlijke verzegeling.

¹¹ Behalve de bepaling dat wanneer een recht wordt geschorst het openbaar bestuur aan betrokkene moet meedelen wat de voorwaarden zijn om de schorsing ongedaan te maken.

het strafbare feit en er moet worden nagegaan of het risico op criminele facilitering niet met minder ingrijpende middelen kan worden afgewend. Proportionaliteit is in het Vlaamse voorontwerp geen voorwaarde.

- Het is ook onduidelijk hoe de **naleving van de voorwaarden** waaraan een integriteitsonderzoek en een integriteitsbeoordeling moeten voldoen (niet discriminatoir, duidelijk, on dubbelzinnig en objectief en transparante uitvoering) in de praktijk zal worden gecontroleerd en zo nodig beteugeld¹². Zo lijkt de transparantie beperkt tot een jaarlijks strategisch verslag door de DIOB van zijn werkzaamheden, gericht aan de minister van Justitie en Handhaving. Monitoring van de uitvoering van integriteitsonderzoeken waarbij de DIOB niet wordt betrokken, is niet voorzien.
- Er wordt niet geconcretiseerd wat **redelijke vermoedens of ernstige aanwijzingen** zijn. Die redelijke vermoedens of omstandigheden op een aanwijsbaar ernstig risico op misbruik volstaan om een recht toegekend via een administratieve rechtshandeling te weigeren, te schorsen, in te trekken of op te heffen. Hierdoor kan er volgens het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) een risico van schending van het vermoeden van onschuld ontstaan¹³.
- In het dossier is er te weinig aandacht voor de **rechten van verdediging**. Men mag echter verwachten dat de kwaliteit van de rechtsbescherming evenredig is met de mate waarin de voorgestelde regeling ingrijpende maatregelen toelaat zoals sluitingen, schorsing, intrekking, opheffing of voorwaarden. Het voorontwerp bevat wel een bepaling die stelt dat een openbaar bestuur slechts kan beslissen nadat de aanvrager of de houder van het toe te kennen of toegekende recht of zijn raadsman werd gehoord en zijn verweermiddelen schriftelijk of mondeling heeft kunnen doen gelden. Het federale wetsontwerp (en de Nederlandse Bipop-Wet) bevat een vergelijkbare regeling maar daar kan de beslissing pas uitvoering krijgen 15 dagen na de kennisgeving aan de betrokkene. Het lijkt in elk geval nodig om de rechtswaarborgen in hoofde van de betrokkene meer te omschrijven, overeenkomstig de bemerkingen in het advies van de Raad van State en in het advies van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) bij het federale wetsontwerp. Daarnaast vraagt de SERV dat het voorontwerp en/of de memorie van toelichting uitleg geeft over de mogelijkheden om beroep aan te tekenen tegen de bestuursrechtelijke beslissing, over de mogelijkheden voor een verzoek tot intrekking van een maatregel, en over de mogelijkheden om schadevergoeding te bekomen als achteraf blijkt dat men ten onrechte beschouwd werd als betrokken bij criminele feiten. Ervaringen inzake weigeringen of intrekkingen van veiligheidsmachtigingen leren immers dat het risico bestaat dat een negatieve beslissing ten aanzien van een persoon genomen wordt op basis van onschuldige of onjuiste feiten die in een databank opgenomen zijn, en dat het voor de

¹² In het voorontwerp zijn wel strafbepalingen opgenomen voor inbreuken op de geheimhoudingsplicht.

¹³ Advies n° 13/2022 van 28 oktober 2022 https://federaalinstituutmensenrechten.be/sites/default/files/2022-11/Advies%20FIRM%20Gemeentelijke%20bestuurlijke%20handhaving_0.pdf

burger vaak moeilijk is om zich hiertegen te verweren bij gebrek aan afdoende toegang tot de onderliggende gegevens.

- De SERV wenst er tot slot op te wijzen dat de opmerkingen van het Federaal Instituut voor de bescherming en de bevordering van de Rechten van de Mens (FIRM) bij het federale wetsontwerp over de **gespannen relatie met rehabilitatie** ook relevant zijn voor het voorliggende voorontwerp van decreet. Het voorontwerp voorziet immers in de mogelijkheid om bestuurlijke maatregelen te nemen in geval van een aanwijsbaar ernstig risico op betrokkenheid bij sanctioneerbare feiten. Eerdere veroordelingen vormen daarvoor ongetwijfeld een objectievere parameter maar zijn daarom nog geen betrouwbare inschatting van het actueel risico op toekomstig crimineel gedrag. De voorgestelde regeling houdt dus het risico in op een verbod op een potentieel groot aantal activiteiten voor personen die eerder veroordeeld zijn, zonder dat dit verband houdt met specifieke risico's die blijken uit de eerdere veroordeling.

Vermijd het risico op verlenging van proceduretermijnen

De regeling dreigt allerhande proceduretermijnen ernstig te kunnen verlengen. Dat is onwenselijk. In het kader van Vlaamse Veerkracht is het immers net de bedoeling om te komen tot snellere vergunnings- en beroepsprocedures (zie o.a. project VV 159).

- Het integriteitsonderzoek wordt gevoerd binnen een vervaltermijn van 30 werkdagen. Deze termijn gaat in op de datum die de regelgeving voorziet voor de kennisgeving van de ontvangst van de aanvraag voor het toe te kennen recht (vergunning, subsidie, concessie, enz.) aan de betrokkene. Deze termijn kan door het openbaar bestuur dat het aangevraagde recht moet toekennen eenmalig verlengd worden met 30 werkdagen.
- Als een openbaar bestuur beslist om een integriteitsonderzoek te laten voeren door de DIOB, wordt de termijn van 30 werkdagen opgeschort tot de dag waarop het openbaar bestuur het DIOB-advies ontvangt. Vanaf de dag van ontvangst van dit advies, loopt de oorspronkelijke vervaltermijn van 30 werkdagen verder.
- De DIOB verstrekt zo spoedig mogelijk en uiterlijk 30 werkdagen na de adviesaanvraag een gemotiveerd advies aan het verzoekende openbaar bestuur. De termijn begint pas te lopen van zodra DIOB de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag heeft bevestigd. De DIOB kan binnen deze termijn op gemotiveerde wijze beslissen de termijn eenmalig te verlengen met 30 werkdagen.
- De behandelingstermijn die een regelgeving voorziet voor de beslissing over een aanvraag tot toekenning van een recht wordt, onverminderd de schorsingsgronden voorzien in deze regelgeving, geschorst voor de bovenvermelde termijnen.
- Om niet te interfereren in lopende gerechtelijke onderzoeken bevat het voorontwerp een verplichte kennisgeving aan het openbaar ministerie vooraleer men kan starten met het integriteitsonderzoek. Het openbaar ministerie beschikt over een vervaltermijn van 1 maand vanaf deze kennisgeving om bezwaar te maken tegen het instellen van een integriteitsonderzoek.

- De memorie stelt bovendien dat de haalbaarheid van deze termijnen afhangt van de mate waarin er informatiebronnen geraadpleegd kunnen worden.

Versterk de waarborgen voor de verwerking van persoonsgegevens

Voor de analyse van het voorontwerp op het vlak van privacy en verwerking van persoonsgegevens verwijst de SERV naar het advies van de VTC. In het bijzonder wil de SERV wijzen op de onderstaande bevindingen van de VTC¹⁴:

- De VTC beschouwt de **verspreide bewaring** van gevoelige persoonsgegevens over een potentieel zeer groot aantal Vlaamse instanties als één van de vele cruciale pijnpunten. De VTC schrijft in dat verband dat ze verontrust is door het toevertrouwen van zo'n gevoelige verwerking aan kleine entiteiten zoals gemeenten, waarvan geweten is dat ze zeer kwetsbaar zijn waar het om de vertrouwelijkheid en veiligheid van gegevens gaat. Voor zover het project doorgang zou vinden, meent de VTC dat een (grotere) centralisatie van de verwerking (inclusief bewaring) van de persoonsgegevens meer garanties kan bieden.
- De VTC is van oordeel dat de vele **onduidelijke omschrijvingen** een veel te subjectieve beoordeling mogelijk maken. De zeer ruime en onduidelijke omschrijvingen in het voorontwerp beantwoorden volgens de VTC niet aan de door de AVG gevraagde proportionaliteit (in het licht van het doel van de gegevensverwerking, nl. 'criminaliteitsredenen') en brengen substantiële onzekerheid mee voor de betrokkenen. Die betrokken zijn overigens niet op een afdoende voorspelbare manier omschreven in het voorontwerp, zodat de impact op het recht op gegevensbescherming erg moeilijk te voorspellen is.
- Er zijn potentieel verregaande **inbreuken op het recht op gegevensbescherming**. Er zijn te weinig waarborgen om de rechten en vrijheden van de betrokkenen te beschermen. De toegang door de personeelsleden moet worden verduidelijkt of beperkt. De bewaartermijn van 3 jaar vergt nadere verantwoording. Duplicatie van gegevens bij de Vlaamse en federale diensten moet worden vermeden.
- De VTC vraagt om **datamining en profilering** uitdrukkelijk uit te sluiten of op zijn minst waarborgen in te bouwen. In tegenstelling tot wat op het eerste gezicht uit de tekst van het voorontwerp blijkt – namelijk dat het opvragen van informatie beperkt blijft tot concrete cases – maakt de toelichting bij artikel 11 duidelijk dat er effectief gedacht wordt aan datamining en profilering. Het voorontwerp volstaat daarvoor op dit moment niet volgens de VTC.
- Er lijkt geen sprake te zijn van een **gefundeerde risicoanalyse** voor het hele project. De VTC is van oordeel dat alle genoemde instanties zo'n risicoanalyse samen zullen moeten uitvoeren (m.a.w. in afstemming met alle structurele partners, inclusief op federaal niveau over een haalbaar, wenselijk en evenwichtig integriteitssysteem). Als een dergelijke afstemming niet mogelijk is omdat de partijen op deze verschillende niveaus te verschillende

¹⁴ Advies VTC https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_A_W_2023_020_advies.pdf

gevoeligheden en doeleinden hebben, is het ook niet verantwoord om uitwisselingen van dergelijke gevoelige en complexe gegevens aan hen toe te vertrouwen.

Daarnaast beveelt de SERV aan om ook de adviezen van het controleorgaan op de politionele informatie (COC) en van de gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) onder de loep te nemen om op basis van de daarin gegeven opmerkingen en argumentaties het voorontwerp van decreet te toetsen¹⁵.

3. Overweeg een ruimer samenwerkingsakkoord als alternatief

Gelet op de voorgaande vaststellingen vraagt de SERV een grondige heroverweging van het voorontwerp waarbij het alternatief van een ruimer opgezet samenwerkingsakkoord wordt overwogen. Het voorontwerp bevat nu enkel de piste van een samenwerkingsakkoord rond gegevensuitwisseling en een interfederale DIOB.

Richt een interfederale DIOB op

De SERV ondersteunt de vraag van de Vlaamse Regering om te werken aan een samenwerkingsakkoord met de federale overheid. Dat is de meest efficiënte manier om de integriteitsbeoordelingen te organiseren.

Zoals reeds vermeld, is er parallel aan het Vlaamse voorontwerp van decreet ook een federaal wetsontwerp uitgewerkt. Het voorontwerp stelt dat wordt gepoogd een samenwerkingsakkoord af te sluiten om tot een interfederale DIOB te komen en om dus aan te sluiten bij de voorziene federale DIOB. Enkel indien een samenwerkingsakkoord niet mogelijk is wordt op Vlaams niveau een DIOB opgericht.

Daarnaast bevat het voorontwerp een bepaling die stelt dat de Vlaamse regering een samenwerkingsakkoord zal afsluiten met de federale overheid voor de mededeling van persoonsgegevens en informatie door federale diensten en de gerechtelijke overheden in het kader van een integriteitsonderzoek.

De SERV ondersteunt deze piste. Een interfederale DIOB is volgens de SERV inderdaad te verkiezen zodat er geen afzonderlijke Vlaamse DIOB nodig is. Ze is de meest efficiënte manier om dubbele structuren, procedures en werk te vermijden, bevoegdheidsrechtelijke en praktische problemen te voorkomen en geen onnodige lasten voor overheden – in het bijzonder ook voor lokale overheden –, burgers en bedrijven te veroorzaken. Om toegang tot federale data te krijgen moet de Vlaamse Regering in elk geval de nodige samenwerkingsakkoorden en protocollen met de federale overheid afsluiten.

¹⁵ Advies COC: https://www.conroleorgaan.be/files/DA220002_N_00065519.PDF

Advies GBA: <https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/advies-nr.-245-2022.pdf>

Streef naar een ruimere interfederale regeling voor integriteitsbeoordelingen

De SERV vraagt om een ruimer (wetgevend) samenwerkingsakkoord te overwegen. Het gaat dan niet enkel over de oprichting en werking van een interfederale DIOB maar om een sterkere afstemming c.q. harmonisering van de regels en bepalingen voor integriteitsbeoordelingen en voor het beheer en de ontwikkeling van een centraal register van integriteitsonderzoeken.

Het is immers duidelijk dat één bestuursniveau de hele problematiek van georganiseerde criminaliteit en de informatiedeling die daarbij noodzakelijk niet kan oplossen. Bovendien lijkt het onwenselijk om uiteenlopende definities en regels op Vlaams en federaal niveau te hanteren, zoals nu het geval is (cf. *supra*). Dat zorgt enkel voor complexiteit, verwarring en moeilijke toepassing van regels door verschillen in procedures, ook in het geval van een interfederale DIOB.

In plaats van op elk bestuursniveau binnen de eigen bevoegdheden een eigen regeling uit te werken, vraagt de SERV dat wordt gewerkt aan een (wetgevend) samenwerkingsakkoord dat zorgt voor een efficiënte, uniforme regeling die de pijnpunten van het huidige voorontwerp van decreet vermijdt.

Wanneer zou blijken dat er geen verruimd samenwerkingsakkoord mogelijk is, moet het huidige voorontwerp van decreet in elk geval grondig herwerkt en beter onderbouwd worden.

4. Zorg voor een betere motivering en onderbouwing

In het licht van de hiervoor gemaakte opmerkingen en potentiële gevolgen is de impactanalyse in de memorie van toelichting niet ernstig. Daardoor is de motivering van het voorstel, de inschatting van de effecten op burgers, ondernemingen en overheden, de analyse van de impact op grondrechten en de overweging van alternatieven om ondermijnende criminaliteit aan te pakken te beperkt. Nochtans is een impactanalyse verplicht en bevat de omzendbrief Beleids- en regelgevingsprocessen (VR 2019/11) daarover duidelijke richtlijnen.

Probleemanalyse en keuze van beleidsmaatregelen

De SERV mist een goede probleemanalyse en motivering van de gekozen regeling. De richtlijnen in de omzendbrief VR 2019/11 vragen dat de memorie van toelichting voldoende aandacht besteedt aan de probleemanalyse en aan de motivering van de gekozen beleidsmaatregelen. Met name moet voldoende gedetailleerd worden aangegeven hoe de voorgestelde beleidsmaatregelen een antwoord zullen bieden op de probleemstelling; welk gedrag bij welke doelgroep wordt aangemoedigd of ontmoedigd, en waarom de voorgestelde beleidsmaatregelen beter geschikt zijn dan alternatieve beleidsmaatregelen.

De informatie in de memorie van toelichting bij het voorontwerp gaat niet in op deze aspecten. De delen 'probleemstelling en scope' en 'beleidsmaatregelen en doelstelling' bevatten niet meer dan een algemene beschrijving van de regeling. Er is geen 'beleidstheorie' die aangeeft hoe de regeling concreet zou inspelen op de factoren die bepalend zijn voor georganiseerde en

ondermijnende criminaliteit¹⁶ en geen vermelding van onderzoek naar voorwaarden voor effectieve regelingen¹⁷. Daardoor kunnen vraagtekens geplaatst worden bij de effectiviteit van wat wordt voorgesteld (zie ook verder), ook omdat er geen verwijzing is naar het belang van de meervoudige, geïntegreerde en multidisciplinaire benadering die nodig is voor de aanpak van deze vormen van criminaliteit.

De memorie bevat ook geen vergelijking met of afweging ten opzichte van mogelijke alternatieven die even effectief en minder ingrijpend kunnen zijn, noch binnen, noch naast de voorgestelde regeling. Binnen het voorstel gaat het dan bv. om een betere begrenzing van het toepassingsgebied en van de mogelijkheden om op te treden in het licht van het beoogde doel (zie deel 2 van dit advies) of over een betere afstemming met het federale wetsontwerp over integriteitsbeoordelingen (zie deel 3 van dit advies). Buiten het decreet gaat het om een analyse van de effectiviteit en efficiëntie van een systeem van integriteitsbeoordelingen ten opzichte van alternatieven zoals bv. een verbetering en versterking van de reguliere systemen van toezicht, inspectie en handhaving of andere preventieve instrumenten die kunnen ingezet worden om ondermijnende criminaliteit aan te pakken.

Impactanalyse

Een impactanalyse ontbreekt. Volgens de omzendbrief VR 2019/11 moet de memorie van toelichting een impactanalyse bevatten die een inschatting geeft van de verwachte effecten op de maatschappij en de relevante doelgroepen. In het geval er een aanzienlijke impact is op de grondrechten, wordt een specifieke motivering vereist om te vermijden de voorgestelde regelgeving nadien vernietigd wordt door het Grondwettelijk Hof of Raad van State of buiten toepassing wordt verklaard. De omzendbrief bevat een uitgebreide toelichting bij de manier waarop dat moet gebeuren, met name door een analyse van de legitimiteit, geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid.

De memorie van toelichting bij het voorontwerp gaat echter geheel niet in op de maatschappelijke impact die het decreet kan hebben. Ze beperkt zich tot de vermelding dat het voorontwerp geen specifieke impact heeft op jongeren of op mensen in armoede.

Het deel 'impact op de grondrechten' in de memorie vermeldt enkel: "het voorontwerp bepaalt dat de begunstigde van een bepaalde bestuurshandeling onderworpen kan worden aan een integriteitsonderzoek". Nochtans kan het gaan om erg ingrijpende maatregelen die op gespannen voet kunnen staan met het eigendomsrecht, het recht om relaties aan te knopen met anderen, het recht op eerbiediging van het privéleven, de vrijheid van handel en nijverheid, enz. Een

¹⁶ Zie bv. de beleidstheorie bij de preventieve aanpak van criminaliteit in De Waard, J. (2020). Preventieve en bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit in Nederland: Een multidimensionale aanpak. https://www.researchgate.net/publication/338999955_Preventieve_en_bestuurlijke_aanpak_van_georganiseerde_criminaliteit_in_Nederland_Een_multidimensionale_aanpak en de conceptualisering van preventie-instrumenten voor criminele activiteiten en de manier waarop ze inwerken op mechanismen voor criminaliteitspreventie in Pardal, Eekelschot, Hoorens, Blondes (2023). Inzichten in de effectiviteit van preventieve instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Rand Europe. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RRA2300/RRA2303-1/RAND_RRA2303-1.pdf.

¹⁷ Er is de afgelopen jaren vooral in Nederland maar ook in België en op Europees niveau een groot aantal onderzoeken gebeurd naar de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

inmenging in deze rechten moet uiteraard kunnen in bepaalde gevallen maar zal enkel gerechtvaardigd als deze een legitiem doel dient, het wettigheidsbeginsel respecteert en evenredig is ten aanzien van het nagestreefde doel, en dit op overtuigende wijze wordt aangetoond.

Monitoring en evaluatie

De SERV vraagt dat de monitoring en evaluatie van het decreet worden geregeld. De omzendbrief vraagt tevens om aan te geven of en op welke manier de effectiviteit en efficiëntie van het decreet zal worden opgevolgd, op welke manier er data zullen verzameld worden en of en op welke manier het decreet zal worden geëvalueerd.

Deze rubrieken zijn afwezig in de memorie van toelichting bij het voorontwerp¹⁸. Volgens de SERV is het echter erg wenselijk om de uitvoering van integriteitsbeoordelingen goed te monitoren en de effectiviteit te evalueren. Dat moet verder gaan dan de nu voorziene jaarlijkse strategische verslaggeving door de DIOB van zijn werkzaamheden aan de minister van Justitie en Handhaving. Ook de toepassing van de regeling door de openbare besturen moet aan bod komen.

Recent onderzoek vond bovendien relatief weinig robuust bewijsmateriaal voor de effecten van preventieve instrumenten zoals integriteitsbeoordelingen door openbare besturen¹⁹. De laatste 'Monitor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit' in Nederland wees uit dat instrumenten van de Wet Bibob weliswaar relatief vaak worden toegepast maar dat gemeenten de effectiviteit ervan vaak lager inschatten dan van andere manieren om georganiseerde criminele activiteiten tegen te gaan²⁰.

In dat licht lijken een opvolging en evaluatie van de effectiviteit van het systeem van integriteitsbeoordelingen ook in Vlaanderen nodig. De ervaring in Nederland wijst uit dat hierover vooraf goed moet worden nagedacht omdat zo'n evaluatie niet eenvoudig is en meerdere methoden in het design van de evaluaties vergen, en omdat zo'n evaluatie bemoeilijkt wordt door de soms vage definitie van georganiseerde criminaliteit, het gebrek aan basisgegevens en het te veel vertrouwen op zwakke of onvolmaakte indicatoren²¹.

¹⁸ Dat geldt ook voor de rubrieken Handhaving en toezicht en Sanctie- en procedurebepalingen, zie opmerkingen terzake in deel 2 van dit advies.

¹⁹ Pardal, Eekelschot, Hoorens, Blondes (2023). Inzichten in de effectiviteit van preventieve instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Rand Europe. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2300/RR2303-1/RAND_RRA2303-1.pdf.

²⁰ Smits, Struiksma, Diekema Venrooij (2022). Monitor bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Stand van zaken in 2022. WODC. <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-d5a67b92eb4ee486f1003bcf3283888ba1dd876d/pdf>

²¹ Pardal, Eekelschot, Hoorens, Blondes (2023). Inzichten in de effectiviteit van preventieve instrumenten in de strijd tegen georganiseerde criminaliteit. Rand Europe. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2300/RR2303-1/RAND_RRA2303-1.pdf.

ADVIES VAN HET CONTROLEORGAAN OP DE POLITIONELE INFORMATIE



CONTROLEORGaan OP DE POLITIONELE INFORMATIE

Uw referentie

Onze referentie

Bijlage(n)

Datum

DA230007

26.04.2023

Betreft: Advies betreffende het voorontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur en tot oprichting van een Dienst integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen.

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

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

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

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

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

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

Gelet op de ontvangst op 02.03.2023 door de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna 'GBA') van een verzoek tot advies betreffende een voorontwerp van Decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur en tot oprichting van een Dienst integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen (hierna 'het voorontwerp').

Gelet op de overmaking door de Gegevensbeschermingsautoriteit op 15.03.2023 van voormeld verzoek aan het Controlegeorgaan in het kader van het zgn. 'het één loket principe' (cf. art. 54/1, §1 WOG)

Gelet op het verslag van de heer Frank Schuermans, Voorzitter a.i. van het Controlegeorgaan.

Brengt op 26 april 2023 het volgend advies uit.

I. Voorafgaande opmerking nopens de bevoegdheid van het Controlegeorgaan

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

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

3. Het Controleorgaan is, ten aanzien van de politiediensten, de Algemene Inspectie van de federale politie en lokale politie (afgekort 'AIG') zoals bedoeld in de wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en de Passagiersinformatie-eenheid (hierna afgekort 'BELPIU') bedoeld in Hoofdstuk 7 van

¹ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 "betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG" (algemene verordening gegevensbescherming of 'AVG').

² Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 "betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad" (hierna 'Richtlijn Politie en Justitie' of *Law Enforcement Directive (LED)*).

³ Artikel 4 §2, 4° lid WOG.

⁴ Artikel 71 §1, 3° lid WGB.

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

de wet van 25 december 2016 tevens belast met het toezicht op de toepassing van Titel 2 van de GBW en/of de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de artikelen 44/1 tot 44/11/13 van de wet op het politieambt en/of elke andere opdracht die haar krachtens of door andere wetten wordt verleend⁶.

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

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

II. Voorwerp van de aanvraag

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

Het Controleorgaan is daarnaast niet enkel een dataproductie autoriteit maar een toezichthouder die evenzeer wettelijk belast is met de legaliteit, efficiëntie, effectiviteit en economie van de politionele informatiehuishouding⁷.

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

⁷ Activiteitenverslag 2021, www.controleorgaan.be, randnummers 3, 52 en in het bijzonder 71: "*Het COC heeft echter allerminst alleen oog voor dataproductie; het heeft evenzeer veel aandacht en is bevoegd voor alle andere operationele aspecten van de politionele informatiehuishouding*"; artikel 71 §1 WGB.

Aangezien het voorontwerp een impact heeft op het informatiebeheer door de GPI zal het Controleorgaan zich in dit advies beperken tot de aspecten van het voorontwerp die daarmee in verband staan. Het spreekt zich dus niet uit over evident andere voor de hand liggende vragen zoals de vraag of het juridisch wel mogelijk is de samenstelling, structuur en werking van een Vlaamse DIOB volledig te delegeren aan de Vlaamse regering en niet zelf (in hoofdlijnen) vast te leggen in het voorontwerp van decreet. Voor het overige verwijst het controleorgaan naar het advies van de GBA.

9. De adviesaanvraag heeft betrekking op het Voorontwerp van decreet dat, net zoals de federale regering, invulling wil geven aan de zgn. 'bestuurlijke handhaving' door enerzijds de oprichting van een Dient Integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen (DIOB) en anderzijds de creatie van een decretale basis voor het zgn. 'integriteitsonderzoek' en de 'integriteitsbeoordeling' door 'het bevoegde openbaar bestuur'. Voor de verdere situering van het voorontwerp verwijst het COC, naast de toelichting bij het voorontwerp, naar het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit en de andere advies verlenende instanties (VTC⁸, COMPG⁹, VVSG¹⁰ en Raad van State).

Dit voorontwerp kan evident niet los gezien worden van het federale "*wetsontwerp betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen*"¹¹, dat inmiddels, op het moment van afsluiten van dit advies, werd aangenomen in eerste lezing door de bevoegde federale Kamercommissie op 12.04.2023¹². De doelstelling van dit wetsontwerp en van het huidige voorontwerp zijn immers identiek. Er mag tot slot redelijkerwijze aangenomen worden dat voormeld federaal wetsontwerp binnen afzienbare tijd ook daadwerkelijk wet zal worden.

10. Het COC verwijst de aanvrager dan ook in eerste instantie naar zijn advies DA220002 van 8 november 2022 betreffende het voormelde hangende federale wetsontwerp¹³, dat op zijn beurt een overzicht geeft van vroegere adviezen van het Controleorgaan op wetsvoorstellen met identieke of analoge inhoud en meer bepaald in de randnummers 6 en 7 van voormeld advies:

"6. Het COC heeft in het recente verleden reeds tweemaal een advies uitgebracht omtrent de thematiek van het voorontwerp op vraag van het parlement en de Minister van Binnenlandse zaken.

De Ministerraad van 29 maart 2019 had omtrent *een voorontwerp van wet betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare besturen* beslist een ontwerp voor advies voor te leggen aan onder meer de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna 'GBA'), wat, op 16 mei 2019, door de Minister is gebeurd. Vervolgens werd deze tekst door de GBA op 17 mei 2019 aan het Controleorgaan overgemaakt om, gezien een aantal bepalingen ervan, na te gaan of ook het Controleorgaan geen

⁸ Vlaamse Toezichtcommissie.

⁹ College van procureurs-generaal.

¹⁰ Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten.

¹¹ Parl. St., *Kamer*, 20202-2023, DOC 55, n° 3152/001.

¹² Parl. St., *Kamer*, 20202-2023, DOC 55, n° 3152/004.

¹³ Parl. St., *Kamer*, 20202-2023, DOC 55, n° 3152/001, p. 365-399.

advies diende te verstrekken op hogervermeld voorontwerp van wet. Het COC verleende effectief advies op voormelde tekst op 17 juni 2019 (zie advies DA190013 van 17 juni 2019, <https://www.contreleorgaan.be/files/DA190013-NL.PDF>).

Het COC werd een tweedemaal om adviesgevraagd betreffende een *wetsvoorstel tot wijziging van diverse bepalingen betreffende bestuurlijke handhaving en houdende de oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen (DOC 55 1381/001)*, deze keer door de Voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken, Veiligheid, Migratie en Bestuurszaken van het federale parlement. Het Controleorgaan verleende op die tekst advies op 15 september 2020 (zie advies DA200006 van 15 september 2020, https://www.contreleorgaan.be/files/DA200006_Bestuurlijke_Handhaving-DIOB_N_00016720.PDF).

7. Vermits het thans voorliggend voorontwerp heel wat gelijkenissen vertoont met de voorheen aan het COC voorgelegde versies - inclusief een versie voorgelegd door de Minister van Binnenlandse Zaken op 10 februari 2022, maar dat niet het akkoord van de Ministerraad had bekomen - verdient het aanbeveling deze voorgaande adviezen opnieuw mee in rekening te brengen. Voor de eenvoud en leesbaarheid van onderhavig advies zullen de toen gemaakte bemerkingen, voor zover nog relevant, hernomen worden. Het COC merkt tot zijn tevredenheid op dat een aantal van zijn bemerkingen uit eerdere adviezen werden meegenomen in de nieuwe tekst, maar stelt tegelijk ook vast dat met enkele belangrijke bezwaren geen of onvoldoende rekening werd gehouden. Bepaalde aspecten van huidig voorontwerp zijn ook volstrekt nieuw (zoals bijvoorbeeld de creatie van een ARIEC in elk gerechtelijk arrondissement) en zullen een bijzondere aandacht krijgen“.

III. Analyse van de aanvraag

1. Algemene opmerking

11. Heel wat van de opmerkingen van het COC in zijn laatste advies DA220002 van 8.11.2022 zijn en blijven evenzeer van toepassing op dit voorontwerp van decreet. De steller van het voorontwerp wordt dus ten eerste aanbevolen voormeld advies ter harte te nemen omdat het COC in huidig advies niet alle opmerkingen ervan, die mutatis mutandis ook gelden voor dit voorontwerp van decreet, wenst te herhalen. Zoals hierna zal blijken zijn enkele opmerkingen van voormeld advies evenwel een stuk pertinenter nu huidig decretaal voorontwerp zeer veel gelijkenissen (vaak tekstueel) met het hangende federale wetsontwerp vertoont, maar vooral en bijkomend als manco heeft dat het veel minder 'uitgewerkt' werd en alleen al om die reden, zowel vanuit gegevensbeschermingsrechtelijk- en privacy perspectief als vanuit overwegingen van operationele haalbaarheid voor de GPI, nog grotere problemen bevat dan de federale tekst.

12. Daarnaast stelt zich de evidente vraag naar de meerwaarde en vooral de praktische werking van een Vlaamse DIOB, naast een federale DIOB, in de veronderstelling dat er, en al zeker op korte of middellange termijn, geen samenwerkingsakkoord kan worden gesloten, wat een zeer realistische hypothese lijkt.

De bestuurlijke verfrommeling krijgt hiermee immers als het ware een nieuwe dimensie, wat zowel voor de rechtsonderhorige in het algemeen, de betrokkene in de zin van art. 2, 1° van het

voorontwerp, als de diensten bedoeld in het ontworpen artikel 8 van het voorontwerp (gemakshalve aangeduid als 'steundiensten') in het bijzonder, die verondersteld worden samen te werken met die verschillende DIOB's, een weinig aantrekkelijk vooruitzicht is. Voor de GPI, voor wie dit nieuwe domein van de bestuurlijke handhaving sowieso een hele nieuwe bijkomende operationele en administratieve uitdaging wordt (waarvoor, althans tot op heden, geen bijkomende budgettaire middelen werden of worden voorzien) dreigt één en ander, met integriteitsonderzoeken gebaseerd op Vlaamse regelgeving enerzijds en federale regelgeving anderzijds, met mogelijks twee DIOB's en mogelijks zelfs ten aanzien van dezelfde betrokkenen, volstrekt onwerkbaar te worden.

Vanuit het standpunt van de GPI en het COC moet dit scenario absoluut vermeden worden. Deze opmerking geldt wellicht overigens voor alle andere steundiensten, zodat de steller van het voorontwerp zich moet beraden over de wenselijkheid van dergelijk scenario. Voor wat de GPI betreft zal het COC hoe dan ook niet anders kunnen dan maximaal begrip opbrengen voor de problemen van wettelijkheid, operationele en capaciteit gebonden haalbaarheid bij de (onmogelijkheid van) implementatie van een aparte Vlaamse (of bij uitbreiding andere deelstatelijke) regelgeving rond bestuurlijke handhaving, los van en bovenop het federale initiatief. Minstens komt het noodzakelijk voor ook het advies in te winnen van het Coördinatiecomité van de Geïntegreerde Politie zoals voorzien in artikel 8ter WGP¹⁴.

2. Artikelsgewijze opmerkingen

13. Voor wat meer specifiek de GPI betreft zal één en ander meer in detail worden geduid hierna in de artikelsgewijze bespreking. Voor de eenvoud en leesbaarheid zal het COC de indeling van het voorontwerp van decreet volgen.

"Hoofdstuk 1. Algemene bepaling en definities"

14. De "*betrokkene*" is naar luid van het ontworpen art. 2, 1° "*de persoon waarvan de integriteit met toepassing van dit decreet wordt onderzocht en beoordeeld in functie van de beslissingen vermeld in art. 3'*", t.t.z. een beslissing tot weigering, schorsing, intrekking, opheffing of een voorwaarden opleggende beslissing van een recht door een openbaar bestuur, hierna gemakshalve aangeduid als de 'bestuurlijke handhavingsbeslissing'. Verder heeft het voorontwerp het over "*de begunstigde*" (art. 3 §1), "*de aanvrager*", "*de houder van het toe te kennen of toegekende recht*" (art. 3 §4), "*de personen waarvoor het integriteitsonderzoek werd gevoerd*" (art. 3 §5, 1° lid), "*de persoon waarvan de integriteit werd onderzocht*" (art. 3 §5, 2° lid), "*de houder*", "*de aanvrager van het recht*" (art. 5, 2° lid), enz. ... Het is verkieslijker doorheen het voorontwerp steeds dezelfde termen te gebruiken.

¹⁴ Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus.

Het ontworpen art. 5, in fine vermeldt wie *in concreto* het voorwerp kan zijn van een integriteitsonderzoek. Voor de politie is een precieze aanduiding essentieel zodat zij enkel die informatie kan overmaken die pertinent is en daarbij de persoonlijke levenssfeer van niet betrokken derden niet nodeloos moet aantasten. In dat opzicht is niet duidelijk wie wordt bedoeld met de "*gekende of vermoedelijke lastgever*" van de begunstigde van het recht. Gaat dit om een formele juridische lastgever? Gaat het ook om de soort van feitelijke lastgever (zonder dat er sprake is van een formele overeenkomst)? Wellicht wordt hier de zgn. 'malafide derde' bedoeld. De aanvrager dient hieromtrent meer duidelijkheid te scheppen¹⁵ en kan inspiratie vinden in het ontworpen artikel 119^{ter} §5, 3^e en 4^e lid en 10, 4^e lid NGW in het federale wetsontwerp, dat een veel duidelijkere definitie hanteert en omgeven wordt met veel meer waarborgen vooraleer een bijzonder privacy intrusief moraliteitsonderzoek wordt uitgebreid naar derden die niet de begunstigde zijn het recht.

15. Het COC stelt vast dat, in tegenstelling tot het federale wetsontwerp, **alle** openbare Vlaamse besturen en dus niet enkel de gemeenten, een beroep zullen kunnen doen op dit decreet (ontworpen art. 2, 3^o). Dit betekent logischerwijze een substantiële bijkomende potentiële impact op de politiediensten. Nergens in de toelichting is ook maar iets te lezen rond operationele haikbaarheid of overwegingen met betrekking tot capaciteit voor de steundiensten van wie medewerking wordt verwacht. Het is bovendien helder dat de meeste en meest relevante informatie grotendeels vanuit de politiediensten (zal) wordt(en) verwacht. Als er dus één steundienst is die de impact van dit voorontwerp zal voelen is het wel de lokale en de federale politie. Het COC gaat ervan uit dat er zo goed als geen enkel dossier zal worden opgestart zonder vragen die zullen worden gesteld aan de GPI. Hoe dat GPI dit alles moet opvangen blijft duister.

16. De 'sanctioneerbare feiten' worden in het ontworpen art. 2, 4^o niet opgesomd, maar 'gedefinieerd' als "*feiten waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd*". Dit betekent m.a.w. dat **alle** misdrijven, zowel overtredingen, wanbedrijven als misdaden, als **alle** bestuurlijke inbreuken, zoals bijvoorbeeld alle zgn. GAS 1 inbreuken¹⁶, in aanmerking komen voor een weigering, schorsing, intrekking, opheffing of een voorwaarden opleggende beslissing van een recht door een openbaar bestuur. De steller van het voorontwerp heeft niet de moeite genomen om, in tegenstelling tot het federale wetsontwerp, een zekere vorm van proportionaliteit te beogen, maar werpt meteen het meest denkbare brede visnet uit, hoewel tegelijk in het ontworpen art. 3 §1 sprake is van "*ernstige*"¹⁷ *sanctioneerbare feiten*" (cf. randnummer 17). In de toelichting wordt dan weer gesteld dat de regeling volgende elementen bevat: "*een omschrijving van het bestuurlijk optreden bij*

¹⁵ De Toelichting verduidelijkt de gebruikte concepten niet, cf. Toelichting (Ref VR 2023 2701 DOC.0086/3BIS), p. 15 (de blz. van de toelichting zijn niet genummerd).

¹⁶ Dit zijn inbreuken op politiereglementen in toepassing van de Wet van 4 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties die uitsluitend bestraft worden met een administratieve geldboete van maximaal 350 EUR (voor meerderjarigen) en gaat dus over de lichtste inbreuken (in tegenstelling tot de zgn. 'gemengde' GAS inbreuken 2 en 3; zie ook COL 1/2006 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, herziene versie van 30.01.2014, www.om-mp.be, p. 20 e.v.).

¹⁷ Eigen onderlijning door het Controleorgaan.

*'misdrijven'*¹⁸en wordt dus niet gesproken over 'ernstige' of bepaalde zware misdrijven, noch over bestuurlijke inbreuken. Verder worden in de toelichting wel enkele voorbeelden gegeven van wat onder die 'feiten' wordt begrepen, die in grote mate geplukt zijn uit de in het federale wetsontwerp opgenomen limitatieve lijst van 33 misdrijven of misdrijfcategorieën¹⁹, maar worden dus niet gedefinieerd in het voorontwerp. De voorbeelden die worden gegeven betreffen wel uitsluitend strafrechtelijke misdaden en wanbedrijven (en dus noch overtredingen, noch bestuurlijke inbreuken). Er wordt hoe dan ook op geen enkele wijze gemotiveerd waarom niet wordt gewerkt met een lijst van misdrijven maar wel met een open *catch-all* bepaling. **Het spreekt voor zich dat dergelijke aanpak volslagen disproportioneel is in zijn materieel toepassingsgebied, maar ook de GPI voor problemen van uitvoerbaarheid en toepasbaarheid stelt** (cf. ook randnummer 20).

"Hoofdstuk 2. Bestuurlijk optreden bij sanctioneerbare feiten"

17. In het ontworpen art. 3, dat aangeeft onder welke voorwaarden een bestuurlijke handhavingsbeslissing kan worden genomen, wordt voorzien dat dit enkel mogelijk is wanneer blijkt dat de begunstigde van het recht "*dit (recht) zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan ernstige²⁰ sanctioneerbare feiten*". Waar derhalve thans sprake is van ernstige sanctioneerbare feiten is dat niet zo in de definitie van het ontwerpen art. 3, 4° waar er (cf. randnummer 15) geen enkele vorm van proportionaliteit wordt voorzien.

18. Het ontworpen art. 4 §3 voorziet een vervaltermijn van 30 werkdagen om het integriteitsonderzoek af te ronden, met de mogelijkheid van een eenmalige verlening van nog eens 30 werkdagen. Indien het de bedoeling is echt medewerking te verkrijgen van o.a. de GPI zal hier ongetwijfeld meer soepelheid moeten voorzien worden, gelet op de reeds eerder geduide overwegingen van capaciteit. Het is niet realistisch te denken dat de GPI aan dergelijke strikte termijnen mee zou kunnen werken, noch is zij er evident juridisch door gebonden. Niet voor niets voorziet het federale wetsontwerp, als gevolg van het advies van het COC²¹, in een ordetermijn van 50 werkdagen (cf. ontworpen art. 119ter §1 in fine en §4), verlengbaar met 30 werkdagen. Voor de werkbaarheid van het geheel, ook voor de GPI, zijn uniforme termijnen evident aangewezen.

"Hoofdstuk 3. Integriteitsonderzoek en integriteitsbeoordeling"

19. Uit het ontworpen art. 7 blijkt zoals gezegd, enerzijds dat eender welk bestuur een integriteitsonderzoek kan opstarten, wat zijn impact heeft op de capaciteit van de GPI (cf. algemene

¹⁸ Toelichting (Ref VR 2023 2701 DOC.0086/3BIS), p. 9 (de blz. van de toelichting zijn niet genummerd) onder "*probleemstelling en scope*".

¹⁹ Zie het artikel 35 van het federale wetsontwerp dat in het ontworpen art. 119ter §10 NGW, 5° lid, Parl. St., *Kamer*, 20202-2023, DOC 55, n° 3152/004, p. 33.

²⁰ Onderlijning door het Controleorgaan.

²¹ Parl. St., *Kamer*, 20202-2023, DOC 55, n° 3152/004, p. 50-51.

opmerking) en anderzijds blijkt uit het 3^e lid een (terechte) bezorgdheid voor het vrijwaren van lopende "gerechtelijke onderzoeken". De steller van het voorontwerp wordt verzocht aandacht te hebben voor de gevolgen van zijn woordkeuzes²². Wellicht bedoelt de steller van het voorontwerp alle "lopende vooronderzoeken in strafzaken". Deze bestaan immers enerzijds uit 'opsporingsonderzoeken' onder leiding van het OM (de grote meerderheid), en anderzijds uit 'gerechtelijke onderzoeken' onder leiding van de onderzoeksrechter. Het COC neemt aan dat de steller van het voorontwerp de beide soorten vooronderzoeken viseert zoals impliciet blijkt uit het ontworpen art. 9, 9). Om te weten of een integriteitsonderzoek een (negatieve) weerslag zou kunnen hebben op een vooronderzoek in strafzaken zal het OM steeds de politie bevragen zodat het alleszins essentieel is te weten over welke vooronderzoeken het exact gaat waarover de politie een advies aan het OM zal moeten geven.

20. Het ontworpen art. 8 voorziet de mogelijkheid voor het bestuur en de (Vlaamse) DIOB een verzoek tot mededeling te doen van persoonsgegevens en informatie aan onder meer de geïntegreerde politie. Voor de GPI en nadien voor het Controleorgaan als toezichthouder zijn twee zaken essentieel om te weten over welke persoonsgegevens en informatie het gaat of kan gaan opdat het kan overwegen een dergelijke mededeling te doen en het COC een gedegen controle op de mededeling kan uitoefenen:

- het personele toepassingsgebied: m.a.w. welke personen worden geïdendeerd door het integriteitsonderzoek, waarbij de aanvrager zal moeten aangeven én motiveren waarom een bepaalde persoon of bepaalde personen (malafide derden?) worden geïdendeerd. De GPI moet immers, bij elke aanvraag, nagaan of deze wettelijk is (legaliteit, pertinentie en proportionaliteit); het COC verwijst naar randnummer 14 voornoemd.
- het materiële toepassingsgebied, t.t.z. welke misdrijven en/of bestuurlijke inbreuken komen in aanmerking om mee te delen aan het aanvragende bestuur; het COC verwijst naar randnummer 16 en 17 voornoemd. Dit is nog meer het geval bij dit decretaal voorontwerp nu de potentiële bestuurlijke handhavingsbeslissing bijzonder ruim en ver kan gaan (en verder dan bv. voorzien in het federale wetsontwerp)²³.

Op de beide essentiële aspecten voor de GPI om überhaupt te kunnen voldoen aan een wettelijke en proportionele mededeling van informatie en persoonsgegevens aan het verzoekende bestuur en om het toezicht van COC behoorlijk te omkaderen is het voorontwerp volslagen ontoereikend.

²² Deze opmerking geldt ook voor de Toelichting, cf. Toelichting (Ref VR 2023 2701 DOC.0086/3BIS), p. 16 (de blz. van de toelichting zijn niet genummerd).

²³ Zo vermeldt de Toelichting dat er geen limitatieve lijst van bestuurshandelingen wordt gemaakt, maar dat er "gedacht wordt aan bv. erkenningen, toelatings, toestemmingen, subsidies, machtigingen, vergunningen, concessies, licenties, attesten, ontheffingen, vrijstellingen en beroepskaarten", Toelichting (Ref VR 2023 2701 DOC.0086/3BIS), p. 13 (de blz. van de toelichting zijn niet genummerd).

Door dit gebrek is er niet alleen de operationele moeilijkheid voor de GPI te weten naar welke informatie en persoonsgegevens moet worden gekeken (gerechtelijke informatie, bestuurlijke informatie, verkeersinbreuken, alleen harde informatie op proces-verbaal of ook zachte informatie uit informatierapporten, internationale politionele informatie, zoals Interpol of SIS informatie, enz. ...?), het betekent ook sowieso een ongelijke behandeling van betrokkenen en burgers vermits, gegeven de Belgische politiestructuur met zijn 106 Vlaamse politiezones en tientallen entiteiten van de federale politie (6 DIRCO²⁴, 6 DIRJUD²⁵, SPC²⁶, SPN²⁷ en WPR²⁸), de variatie in de mee te delen informatie onvermijdelijk groot zal zijn, vermits al die GPI eenheden een eigen interpretatie (zullen/moeten) geven aan de al dan niet mee te delen informatie. Het laat zich voorspellen dat hiermee onverantwoorde risico's worden genomen.

21. Naast het feit dat de mededeling voor de GPI hoe dan ook optioneel blijft²⁹ is de politie in eerste instantie onderworpen aan de Wet op het Politieambt, die hoe dan ook van toepassing is en de basiswetgeving vormt voor de GPI. De mededeling van gegevens en informatie door de politiediensten aan een derde (dienst) op nationaal niveau wordt nader bepaald in de artikelen 44/11/4 en volgende van de WPA alsook in de gemeenschappelijke richtlijn van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken van 2 februari 2021³⁰, onder voorbehoud van andere toepasselijke wettelijke grondslagen³¹. Paragraaf 2 van artikel 44/11/9 WPA geeft aan dat dergelijke mededelingen kunnen plaatsvinden overeenkomstig de nadere regels vastgelegd in de richtlijnen van de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie, elk in het kader van hun bevoegdheden, aan de Belgische openbare overheden, publieke organen of instellingen of instellingen van openbaar nut **die door de wet belast zijn met de toepassing van de strafwet of die wettelijke verplichtingen inzake de openbare veiligheid hebben, wanneer deze ze nodig hebben voor de uitoefening van hun wettelijke opdrachten.** De vraag is dus sowieso of het openbaar bestuur in de zin van het ontworpen art. 2, 3^o (allen) voldoet(n) aan deze voorwaarde.

Deze lijst van de in paragraaf 2 van artikel 44/11/9 WPA bedoelde overheden, organen of instellingen wordt door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie opgesteld op basis van een voorstel van het Comité informatie en ICT³² en na advies van het COC. **Op het moment van het opstellen**

²⁴ Coördinatie – en steundirectie onder leiding van een directeur-coördinator.

²⁵ Federale Gerechtelijke Politie onder leiding van een gerechtelijk directeur.

²⁶ Spoorwegpolitie (directie van de federale politie).

²⁷ Scheepvaartpolitie (directie van de federale politie).

²⁸ Wegpolitie (directie van de federale politie).

²⁹ Zie ook Toelichting (Ref VR 2023 2701 DOC.0086/3BIS), p. 8 (de blz. van de toelichting zijn niet genummerd).

³⁰ Gemeenschappelijke richtlijn van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken met betrekking tot de bepaling van de nadere regels voor de mededeling van persoonsgegevens en informatie die door de politiediensten worden verwerkt in het raam van hun opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, bedoeld in de artikelen 14 en 15 van de wet op het politieambt, door de politiediensten en tot de rechtstreekse toegang en de rechtstreekse bevraging van de ANG, B.S. 2 februari 2021.

³¹ Bijvoorbeeld, de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, B.S., 1 juli 2013.

³² Zoals bedoeld in artikel 8sexies van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (WGP).

van dit advies is dergelijke lijst nog niet opgesteld³³. Paragraaf 3 van artikel 44/11/9 WPA verduidelijkt tot slot nog dat de herhaalde of volumineuze mededeling van persoonsgegevens of informatie het voorwerp moet uitmaken van een protocolakkoord tussen de diensten, organisaties, instellingen of overheden die bestemming zijn van deze gegevens of informatie en de verwerkingsverantwoordelijke.

De steller van het voorontwerp spreekt op zijn beurt over nog tot stand te komen samenwerkingsakkoorden en protocollen met de federale overheid die zullen moeten worden afgesloten³⁴. Er zijn m.a.w. nog heel wat juridische hindernissen te nemen vooraleer de GPI überhaupt kan deelnemen aan deelstatelijke bestuurlijke handhavingssystemen waarbij men behoefte heeft aan politieke informatie en persoonsgegevens. In het federale wetontwerp wordt ook om die reden alvast één en ander nader geregeld, althans voor wat betreft de federale DIOB, in een nieuw ontworpen art. 44/11/7bis WPA³⁵.

22. In de toelichting staat vermeld dat de lokale besturen *"dit integriteitsonderzoek moeten laten uitvoeren door het DIOB. Ze kunnen niet zelf alle relevante databronnen raadplegen"*. Dit spoot niet met het *corpus* van het voorontwerp (cf. ontworpen art. 7, 1^e en 2^e lid en art. 8, 1^e lid) waar gesteld wordt dat het integriteitsonderzoek gevoerd wordt door hetzij het bevoegde bestuur, hetzij door de DIOB. De steller van het voorontwerp dient dit uit te klaren zodat de steundiensten weten welk orgaan decretaal bevoegd is.

"Hoofdstuk 7. Geheimhouding"

23. Het ontworpen art. 18 §2, 1) voorziet een mededeling op eigen initiatief van de (Vlaamse) DIOB van alle gegevens in het kader van extremisme, terrorisme en de financiering ervan aan een aantal federale veiligheidsdiensten. Het is niet duidelijk waarom de GPI niet bij deze diensten wordt opgenomen, nu het een essentiële rol speelt in de bestrijding van terrorisme en de financiering ervan én zal moeten spelen in één of ander systeem van bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit. Wellicht heeft één en ander te maken met het kopiëren van het federale wetsontwerp, althans in zijn versie van vóór het advies van onder meer het Controleorgaan. Inmiddels werd immers, als gevolg van het advies van het COC³⁶, evenwel ook in dat federale wetsontwerp de GPI

³³ Een eerste ontwerp van Ministerieel besluit terzake werd reeds (negatief) geadviseerd door het COC in zijn advies DA220003 van 15 mei 2022 betreffende een ontwerp van ministerieel besluit houdende vastlegging van de lijst van overheden, organen en instellingen aan wie in het kader van hun wettelijke opdrachten politieke informatie kan meegedeeld worden, www.controleorgaan.be

³⁴ Toelichting (Ref VR 2023 2701 DOC.0086/3BIS), p. 17 (de blz. van de toelichting zijn niet genummerd)

³⁵ Dat als volgt zal luiden: *"De persoonsgegevens en informatie worden meegedeeld aan de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen bedoeld in artikel 2, 2^o van de wet van ... betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, om deze toe te laten haar wettelijke opdrachten uit te oefenen"*.

³⁶ Parl. St., Kamer, 20202-2023, DOC 55, n^o 3152/004, p. 42: "Naar aanleiding van het advies van het Controleorgaan op de politieke informatie van 8 november 2022 (randnummer 10.1) werd ook de geïntegreerde politie toegevoegd aan de lijst van diensten waaraan de DIOB op eigen initiatief bevindingen kan meedelen in het kader van extremisme, terrorisme en de

logischerwijze toegevoegd aan de veiligheidsdiensten aan wie de DIOB deze gegevens ambtshalve moet meedelen. Dezelfde opmerking geldt voor de mededeling door de (Vlaamse) DIOB aan voormelde veiligheidsdiensten op hun verzoek (ontworpen art. 18 §2, 2)) waar de GPI evenzeer dient te worden toegevoegd.

OM DEZE REDENEN,

Het Controleorgaan op de Politionele Informatie,

verzoekt de aanvrager rekening te houden met de hogervermelde opmerkingen.

Advies goedgekeurd door het Controleorgaan op de Politionele Informatie op 26 april 2023.

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

financiering van terrorisme, dit aangezien de geïntegreerde politie ook een belangrijke rol speelt in de bestrijding van terrorisme en de financiering ervan”.

VOORONTWERP VAN DECREET
van 2 juni 2023



Ontwerp van decreet houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen en de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling en definities

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° algemene verordening gegevensbescherming: verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming);
- 2° betrokkene: de persoon waarvan de integriteit, met toepassing van dit decreet, wordt onderzocht en beoordeeld met het oog op de beslissingen, vermeld in artikel 3;
- 3° DIOB: de Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, vermeld in artikel 10;
- 4° gegevensbeschermingsautoriteit: de Toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit;
- 5° openbaar bestuur: de gemeente, de provincie of de Vlaamse overheid, vermeld in artikel I.3, 1°, a) tot en met f), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018;
- 6° sanctioneerbare feiten: feiten waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd en die kaderen binnen:

- a) de oplijsting in artikel 35, §10, 5de lid van de wet van xxx betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen,
 - b) misdrijven op grond van Vlaamse regelgeving die bestraft worden met een minimumgevangenisstraf van 5 jaar;
- 7° verwerkingsverantwoordelijke: een verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming;
- 8° werkdag: elke dag, behalve zaterdag, zondag en wettelijke feestdagen.

Hoofdstuk 2. Bestuurlijk optreden bij sanctioneerbare feiten

Art. 3. §1. Conform artikel 5 kan een openbaar bestuur beslissen dat een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend, wordt geweigerd, geschorst, ingetrokken, opgeheven of aan bijzondere voorwaarden onderworpen als er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde dat recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan ernstige sanctioneerbare feiten.

Als een recht conform het eerste lid wordt geschorst, deelt het openbaar bestuur aan de betrokkene de voorwaarden mee om de schorsing ongedaan te maken.

§2. Als het misbruik van het recht, vermeld in paragraaf 1, betrekking heeft op een inrichting, kan het bevoegde openbaar bestuur conform artikel 5, beslissen om de inrichting tijdelijk of permanent te sluiten.

§3. Een openbaar bestuur kan de beslissingen, vermeld in paragraaf 1 en 2, alleen nemen voor de rechten die het door zijn eigen administratieve rechtshandelingen kan verlenen of heeft verleend.

Als uit het integriteitsonderzoek overeenkomstig hoofdstuk 3, blijkt dat er een beslissing nodig is van een ander bevoegd openbaar bestuur, kan het openbaar bestuur aan het andere openbaar bestuur vragen om de beslissingen, vermeld in paragraaf 1 en 2, te nemen. In het voormelde geval bezorgt het openbaar bestuur de integriteitsbeoordeling, de elementen uit het integriteitsonderzoek waarop de integriteitsbeoordeling is gesteund en, in voorkomend geval, het advies van het DIOB, vermeld in artikel 14, §1, eerste lid, waarop het is gesteund, aan het bevoegde openbaar bestuur.

§4. Een openbaar bestuur kan de beslissingen, vermeld in paragraaf 1 en 2, alleen nemen nadat de aanvrager of de houder van het toe te kennen of toegekende recht, of zijn raadsman is gehoord en ter gelegenheid daarvan zijn verweermiddelen schriftelijk of mondeling heeft kunnen doen gelden.

§5. Als het openbaar bestuur kennis heeft van gewijzigde feitelijke omstandigheden van de personen waarvoor een integriteitsonderzoek is gevoerd, kan het bestuur een nieuw integriteitsonderzoek voeren of aanvragen bij de DIOB.

Het openbaar bestuur trekt zijn beslissing, vermeld in paragraaf 1 en 2, volledig of gedeeltelijk in, als ten aanzien van de persoon van wie de integriteit is onderzocht, nieuwe elementen bekend worden waaruit blijkt dat de feiten waarop de beslissing is gebaseerd, niet vaststaan of het risico op misbruik van het recht is geweken.

Art. 4. §1. Als het openbaar bestuur een aanvraag tot toekenning van een recht als vermeld in artikel 3, §1, ontvangt, wordt het integriteitsonderzoek gevoerd binnen een vervaltermijn van dertig werkdagen vanaf de datum die de regelgeving bepaalt voor de kennisgeving van de ontvangst van de aanvraag aan de betrokkene. De voormelde termijn kan door het openbaar bestuur één keer verlengd worden met dertig werkdagen.

Het openbaar bestuur kan binnen vijftien dagen na de kennisgeving, vermeld in het eerste lid, beslissen om aan de DIOB een advies te vragen als vermeld in artikel 14, §1, eerste lid. In het voormelde geval wordt de vervaltermijn van dertig werkdagen, vermeld in het eerste lid, opgeschort tot de dag waarop het openbaar bestuur het voormelde advies heeft ontvangen. Vanaf de dag waarop het openbaar bestuur het voormelde advies heeft ontvangen, loopt de voormelde termijn van dertig werkdagen verder.

§2. De behandelingstermijn die de regelgeving bepaalt voor de beslissing over een aanvraag tot toekenning van een recht, wordt, onverminderd de schorsingsgronden die zijn bepaald in de voormelde regelgeving, geschorst voor de termijn, vermeld in artikel 14, §1, eerste lid.

Hoofdstuk 3. Integriteitsonderzoek en integriteitsbeoordeling

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Art. 5. §1. Het bevoegde openbaar bestuur kan de beslissingen, vermeld in artikel 3, alleen nemen op basis van een gemotiveerde integriteitsbeoordeling waaruit blijkt of er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten, omstandigheden of redelijke vermoedens, bestaat dat het recht, toegekend via de administratieve rechtshandeling, wordt misbruikt of zal worden misbruikt om een van volgende acties te plegen:

- a) toelaten dat uit eerder gepleegde sanctioneerbare feiten verkregen voordelen, al dan niet financieel van aard, worden benut of,
- b) sanctioneerbare feiten plegen.

Bij de integriteitsbeoordeling wordt rekening gehouden met de ernst van de feiten en de relatie van de houder of aanvrager van het recht tot de sanctioneerbare feiten, in het bijzonder:

- 1° de wijze waarop hij bij de sanctioneerbare feiten is betrokken;
- 2° het feit of hij direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan een rechtspersoon die de sanctioneerbare feiten heeft begaan;
- 3° het feit of een derde die, de facto of de jure, een dominante positie tegenover hem inneemt, sanctioneerbare feiten heeft gepleegd.

§2. Het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling hebben alleen betrekking op de natuurlijke en rechtspersonen die de begunstigde zijn van het recht, vermeld in artikel 3, of de gekende of de vermoedelijke lastgever van de voormelde begunstigde.

Onder gekende of vermoedelijke lastgever wordt begrepen:

- 1° natuurlijke personen of rechtspersonen die direct of indirect vermogen verschaffen of hebben verschaft aan de betrokkene;
- 2° elke andere natuurlijke persoon of rechtspersoon die in rechte betrokken is bij de vestiging of uitbating.

Art. 6. Het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling voldoen aan al de volgende voorwaarden:

- 1° ze zijn niet discriminatoir;
- 2° ze zijn duidelijk, ondubbelzinnig en objectief;
- 3° ze gebeuren op een transparante wijze.

Afdeling 2. Bepalingen over het integriteitsonderzoek

Art. 7. Het bevoegde openbaar bestuur of de DIOB voeren het integriteitsonderzoek uit.

Als een openbaar bestuur over onvoldoende informatie beschikt om een omvattend integriteitsonderzoek uit te voeren, kan het een adviesvraag stellen aan de DIOB.

Het integriteitsonderzoek wordt uitgevoerd onder het gezag en de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur of, in voorkomend geval, de DIOB. Het openbaar bestuur of de DIOB zijn verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens die bij het integriteitsonderzoek worden betrokken.

Om lopende vooronderzoeken in strafzaken te vrijwaren, brengt het openbaar bestuur het openbaar ministerie op de hoogte van zijn voornemen om een integriteitsonderzoek in te stellen. Het openbaar ministerie beschikt over een vervaltermijn van dertig dagen vanaf de kennisgeving om bezwaar in te stellen tegen het instellen van een integriteitsonderzoek.

Art. 8. §1. Onverminderd de regelgeving die van toepassing is op het verstrekken van informatie door de volgende instanties, kan het bevoegde openbaar bestuur in het kader van het integriteitsonderzoek tot die instanties een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens en informatie richten:

- 1° de geïntegreerde politie, vermeld in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, voor de gegevens die door de politiediensten zijn verwerkt;
- 2° het centraal strafregister, vermeld in artikel 594 van het Wetboek van Strafvordering;
- 3° de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bedoeld in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, voor de gegevens die door die diensten zijn verwerkt;
- 4° de Cel voor financiële informatieverwerking bedoeld in de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, voor de gegevens die zijn gemeld aan het openbaar ministerie op basis van artikel 82, §2, van de voormelde wet;

- 5° de Algemene Administraties van de fiscaliteit, de Bijzondere Belastinginspectie en de Douane en Accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën, voor de volgende gegevens:
- a) de openstaande fiscale schulden;
 - b) de aangiftes van veroordelingen en vastgestelde inbreuken op de fiscale wetten die onder hun bevoegdheid vallen;
 - c) de kadastrale gegevens;
- 6° de sociale inspectiediensten, voor de volgende gegevens:
- a) de openstaande sociale schulden;
 - b) de aangiftes van veroordelingen;
 - c) de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder hun bevoegdheid vallen;
- 7° de economische inspectie, voor de volgende gegevens:
- a) de gegevens uit de kruispuntbank van Ondernemingen en het UBO-register;
 - b) veroordelingen;
 - c) de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder haar bevoegdheid vallen;
- 8° de Dienst Vreemdelingenzaken, voor de veroordelingen en de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder zijn bevoegdheid vallen;
- 9° het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, voor de veroordelingen en de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder zijn bevoegdheid vallen;
- 10° het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, voor de veroordelingen en de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder zijn bevoegdheid vallen;
- 11° het European Criminal Records Information System;
- 12° de Vlaamse Inspectiediensten, vermeld in artikel 2, 18°, van het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019;
- 13° de beboetingsinstanties, vermeld in het kaderdecreet Bestuurlijke Handhaving van 22 maart 2019, en de entiteit, vermeld in artikel 74 van het voormelde decreet;
- 14° de openbare besturen die bevoegd zijn voor de toekenning van het recht, vermeld in artikel 3 van dit decreet;
- 15° gemeentelijke en provinciale inspectiediensten.

Het bevoegde openbaar bestuur motiveert het verzoek, vermeld in het eerste lid, en vermeldt daarbij al de volgende gegevens:

- 1° de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het voorwerp uitmaakt van het verzoek;
- 2° de context van het verzoek;
- 3° de doelstelling van de aanwending van de gegevens die worden verkregen door het verzoek.

De instanties, vermeld in het eerste lid, 12° tot en met 14°, en 16°, die deel uitmaken van de Vlaamse overheid, vermeld in artikel I.3, 1°, a) tot en met f), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, beantwoorden een informatieverzoek van een openbaar bestuur en delen de gevraagde gegevens mee.

§2. Onverminderd de regelgeving die van toepassing is op het verstrekken van informatie door de gerechtelijke overheden, kan het bevoegde openbaar bestuur in het

kader van het integriteitsonderzoek tot de gerechtelijke overheden een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens en informatie richten.

De mededeling, aanwending en verwerking van de gegevens die afkomstig is van de gerechtelijke overheden, mag geen afbreuk doen aan de uitoefening van de strafvordering.

§3. Het bevoegde openbaar bestuur kan bij de uitvoering van het integriteitsonderzoek alle publiek toegankelijke informatiebronnen gebruiken.

§4. Het bevoegde openbaar bestuur kan de gegevens die met toepassing van paragraaf 1 tot en met 3 zijn verkregen, alleen verwerken voor het doel waarvoor het verzoek is ingediend.

§5. De Vlaamse Regering sluit een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten als vermeld in artikel 92bis, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen over de mededeling van persoonsgegevens en informatie door:

- 1° de instanties, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 1° tot en met 11°;
- 2° de gerechtelijke overheden, vermeld in paragraaf 2.

§6. De nadere regels ter uitvoering van dit artikel worden bepaald door de Vlaamse Regering.

Afdeling 3. Specifieke bepaling voor de integriteitsbeoordeling

Art. 9. De integriteitsbeoordeling vermeldt geen gegevens waarvan de mededeling schade zou kunnen toebrengen aan een van de volgende aspecten:

- 1° de verdediging van de onschendbaarheid van het nationaal grondgebied en van de militaire defensieplannen;
- 2° de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten;
- 3° de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde;
- 4° de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen;
- 5° het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land of elk ander fundamenteel belang van de Staat;
- 6° de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland;
- 7° de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat;
- 8° de bescherming van de bronnen;
- 9° het geheim van een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek;
- 10° een rechtmatig economisch, financieel of commercieel belang van een openbaar bestuur;
- 11° het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest;
- 12° rechtmatige commerciële en industriële belangen;
- 13° de bescherming van de privacy van derden.

Hoofdstuk 4. Dienst Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen

Art. 10. De Vlaamse Regering sluit een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten als vermeld in artikel 92bis, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, over de deelname aan de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, die is opgericht bij de wet van ... betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen .

In het samenwerkingsakkoord vermeld in het eerste lid wordt geregeld:

- 1° de opdracht van DIOB;
- 2° de werking, met name de procedure voor de adviesaanvraag en de adviesverlening;
- 3° de toegang tot persoonsgegevens bij de relevante overheidsdiensten;
- 4° de nationale en internationale samenwerking;
- 5° de uitwisseling van gegevens met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders;
- 6° de geheimhouding;
- 7° de bescherming van persoonsgegevens;
- 8° het centraal register, vermeld in artikel 14;
- 9° de personeelssamenstelling;
- 10° de financiering.

Hoofdstuk 5. Uitwisseling van gegevens met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders

Art. 11. Een openbaar bestuur kan met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders een protocol sluiten om nuttige gegevens te kunnen inwinnen in het kader van de uitvoering van integriteitsbeoordelingen. De voormelde gegevens kunnen alleen ingewonnen worden als dat noodzakelijk is voor het integriteitsonderzoek in kwestie.

In het eerste lid wordt verstaan onder:

- 1° nutsbedrijven: de instanties die in het kader van de openbare nutsvoorziening instaan voor de levering van water;
- 2° distributienetbeheerders: de netbeheerders, vermeld in artikel 2, 8°, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, en de beheerder van het aardgasvervoersnet, vermeld in artikel 1, 31°, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.

Hoofdstuk 6. Geheimhouding

Art. 12. De personeelsleden van het openbaar bestuur die belast zijn met het integriteitsonderzoek, zijn voor de handelingen die ze stellen ter uitvoering van dat onderzoek, gehouden aan het beroepsgeheim, vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek. De persoon die het voormelde beroepsgeheim schendt, wordt gesanctioneerd met de straffen, vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek.

Art. 13. §1. Buiten het geval waarin ze worden opgeroepen om in rechte te getuigen in strafzaken, of voor een parlementaire onderzoekscommissie, zijn de volgende personen gebonden door het beroepsgeheim, vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek, en

mogen de leden van het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3 van dit decreet, te nemen en alle personeelsleden van het openbaar bestuur die kennis krijgen van persoonsgegevens en informatie die is verzameld met het oog op de uitvoering van integriteitsbeoordelingen aan geen enkele persoon of autoriteit gegevens bekendmaken waarvan ze bij de uitoefening van de bevoegdheden krachtens dit decreet, in kennis zijn gesteld.

De geheimhoudingsplicht, vermeld in het eerste lid, blijft bestaan als de personen, vermeld in het eerste lid, het openbaar bestuur hebben verlaten of de medewerking hebben stopgezet.

§2. Artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering is niet van toepassing op de leden en organen van het openbaar bestuur die betrokken zijn bij het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling.

Het eerste lid is alleen van toepassing voor de sanctioneerbare feiten die in het integriteitsonderzoek of de integriteitsbeoordeling betrokken zijn.

§3. Inbreuken op de bepalingen, vermeld in paragraaf 1, worden bestraft met een gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en een geldboete van honderd euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen.

De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, zijn van toepassing op inbreuken op dit artikel.

Hoofdstuk 7. De bescherming van persoonsgegevens

Art. 14. Bij de uitvoering van een integriteitsonderzoeken de integriteitsbeoordeling is de verwerking van persoonsgegevens beperkt tot de volgende categorieën:

- 1° de voor- en achternaam, het adres, de geboortedatum, de geboorteplaats, de woon- en verblijfplaats of de plaats van vestiging van de betrokkene;
- 2° de voor- en achternaam, het adres, de geboortedatum, de geboorteplaats, de woon- en verblijfplaats of de plaats van vestiging van degene door wie de betrokkene zich laat vertegenwoordigen;
- 3° het Rijksregisternummer van de personen, vermeld in punt 1° en 2°;
- 4° het nummer van een officieel identificatiedocument, uitgereikt door een overheid;
- 5° de financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens.

Art. 15. Er wordt een centraal register bijgehouden van de natuurlijke personen of rechtspersonen die het voorwerp uitmaken of hebben uitgemaakt van een integriteitsonderzoek.

Het openbaar bestuur dat zelf een integriteitsonderzoek voert meldt dit aan DIOB zodat dit opgenomen wordt in het register.

Het centraal register, vermeld in het eerste lid, is bedoeld om het beheer van de integriteitsonderzoeken te verzekeren.

Art. 16. Elk openbaar bestuur houdt een lijst bij die al de volgende gegevens bevat:

- 1° de rechtspersonen of natuurlijke personen, instanties, autoriteiten of diensten waarvan de gegevens afkomstig zijn die worden verwerkt in het kader van het integriteitsonderzoek;
- 2° de geraadpleegde gegevensbanken
- 3° de naam, de maatschappelijke zetel en het ondernemingsnummer van de rechtspersonen die het voorwerp uitmaken van een integriteitsonderzoek;
- 4° de gegevens waarop de beslissing, vermeld in artikel 3, is gesteund;
- 5° de gemotiveerde beslissing van het openbaar bestuur over de beslissing, vermeld in artikel 3.

De lijst, vermeld in het eerste lid, wordt ter beschikking gehouden van de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens.

Art. 17. Het openbaar bestuur verwerkt het rijksregisternummer en het unieke ondernemingsnummer van de natuurlijke en rechtspersonen in het kader van de toepassing van artikel 3 uitsluitend om tot een gemotiveerde integriteitsbeoordeling te komen.

Bij de verwerking van de persoonsgegevens, vermeld in het eerste lid, zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- 1° de categorieën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens worden door de verwerkingsverantwoordelijke of, in voorkomend geval, door de verwerker aangewezen, met een beschrijving van hun functie bij de verwerking van de gegevens in kwestie;
- 2° de lijst van categorieën van personen, vermeld in punt 1°, wordt door de verwerkingsverantwoordelijke of, in voorkomend geval, de verwerker ter beschikking van de gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens gesteld;
- 3° de categorieën van personen, vermeld in punt 1°, respecteren het vertrouwelijke karakter van de persoonsgegevens op grond van een wettelijke of reglementaire verplichting of een gelijkwaardige contractuele bepaling;
- 4° er worden passende technische en organisatorische maatregelen genomen om de persoonsgegevens te beveiligen tegen accidentele of ongeoorloofde vernietiging, tegen toevallig verlies en tegen wijziging of andere ongeoorloofde verwerking van dergelijke gegevens;
- 5° er worden logbestanden aangelegd voor het beheersysteem en ten minste voor de volgende handelingen: verzameling, wijziging, raadpleging, communicatie, inclusief overdrachten, interconnectie en verwijdering.

De logbestanden, vermeld in het tweede lid, 5°, worden gebruikt voor de volgende doeleinden:

- 1° om de reden, de datum en het tijdstip van de handelingen, vermeld in het tweede lid, 5°, vast te stellen;
- 2° om de categorieën personen die de persoonsgegevens hebben geraadpleegd en de identiteit van de persoon die de gegevens heeft bekeken, vast te stellen;
- 3° om de systemen vast te stellen die de persoonsgegevens hebben meegedeeld;
- 4° om de categorieën van ontvangers van de persoonsgegevens vast te stellen en, als dat mogelijk is, de identiteit van de ontvangers van de persoonsgegevens.

De logbestanden, vermeld in het tweede lid, 5°, worden drie jaar bewaard.

De bevoegde functionarissen voor gegevensbescherming zien erop toe dat dit beleid wordt gevolgd.

De Vlaamse Regering kan aanvullende garanties bepalen.

Art. 18. §1. Het dossier dat een openbaar bestuur heeft aangelegd om tot een integriteitsbeoordeling te komen, bevat al de volgende elementen:

- 1° de gegevens die worden gevraagd en verkregen met toepassing van artikel 8;
- 2° de gegevens die in het kader van de adviesaanvraag moeten worden verstrekt aan het DIOB;
- 3° de beslissing van de DIOB over de ontvankelijkheid van de aanvraag;
- 4° de motivatie voor het te beschermen belang, vermeld in artikel 9;
- 5° het gemotiveerde advies.

Het dossier, vermeld in het eerste lid, is alleen toegankelijk of kan alleen geraadpleegd worden door de leden die door het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3, te nemen, worden aangewezen op basis van de nood om er kennis van te nemen.

§2. Het dossier dat door een openbaar bestuur wordt aangelegd om tot een integriteitsbeoordeling te komen, wordt door het openbaar bestuur gearcheveerd onmiddellijk nadat het openbaar bestuur een beslissing als vermeld in artikel 3, heeft genomen of heeft besloten dat er geen aanleiding is om een beslissing als vermeld in artikel 3, te nemen.

De gegevens die conform het eerste lid zijn gearcheveerd, zijn alleen toegankelijk:

- 1° voor het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3, te nemen, op basis van een specifieke motivering in het kader van de verdediging in rechte of een belangrijke missie van openbaar belang;
- 2° voor de gerechtelijke overheden in het kader van de opsporing en vervolging van misdrijven.

Het dossier, vermeld in het eerste lid, wordt vernietigd zes jaar na de archivering, vermeld in het eerste lid.

Art. 19. Het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3, te nemen, is de verwerkingsverantwoordelijke voor alle persoonsgegevens en informatie die in het kader van een integriteitsonderzoek worden verzameld.

Het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3, te nemen, neemt de gepaste technische en organisatorische maatregelen om te verzekeren dat de toegang tot de gegevens en de verwerkingsmogelijkheden beperkt wordt tot wat de personen nodig hebben voor de uitoefening van hun functie of voor de behoeften van de dienst.

Het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3, te nemen, neemt de gepaste technische of organisatorische maatregelen om de persoonsgegevens te beschermen tegen:

- 1° toevallige of ongeoorloofde vernietiging van de persoonsgegevens;
- 2° toevallig verlies van de persoonsgegevens;
- 3° de wijziging of iedere andere niet-toegelaten verwerking van de persoonsgegevens.

De Vlaamse Regering bepaalt daartoe de nadere modaliteiten.

Art. 20. §1. Onverminderd artikel 14 en 16 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en in afwijking van artikel 14, 15, 16, 17 en 18 van de algemene verordening gegevensbescherming en als artikel 14, lid 5, b), c) of d), van de voormelde verordening niet kan worden ingeroepen, kunnen de rechten van de betrokkenen worden overgedragen, beperkt of uitgesloten als de toepassing ervan de goede uitvoering van het integriteitsonderzoek en het opstellen van de integriteitsbeoordeling zou schaden.

De afwijkingen, vermeld in het eerste lid, gelden minstens gedurende de periode waarin de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een integriteitsonderzoek of de daarmee verband houdende voorbereidende werkzaamheden die worden uitgevoerd door het openbaar bestuur en gelden maximaal tot het ogenblik waarop een beslissing als vermeld in artikel 3, wordt genomen.

§2. De beperkingen van de rechten van de betrokkene, vermeld in paragraaf 1, doen geen afbreuk aan de specifieke rechten die aan de betrokkene zijn toegekend door of krachtens de wet in het kader van bepaalde geschilprocedures of administratieve procedures.

Art. 21. In dit artikel wordt verstaan onder functionaris voor gegevensbescherming: de personen die binnen de respectieve overheidsinstanties of entiteiten zijn aangeduid als functionaris voor gegevensbescherming of als data protection officer.

Het verzoek om de rechten, vermeld in artikel 14, 15, 16, 17, 18 en 21 van de algemene verordening gegevensbescherming, uit te oefenen, voor de verwerking van persoonsgegevens door het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3 van dit decreet, te nemen, wordt gericht aan de functionaris voor gegevensbescherming bij het openbaar bestuur.

De functionaris voor gegevensbescherming geeft aan de verzoeker, vermeld in het tweede lid, een ontvangstmelding.

De functionaris voor gegevensbescherming informeert de betrokkene onmiddellijk schriftelijk en in elk geval binnen dertig dagen nadat de functionaris voor gegevensbescherming het verzoek, vermeld in het tweede lid, heeft ontvangen, over elke weigering of beperking van het recht, vermeld in het tweede lid, en ook over de redenen van de weigering of beperking. De informatie over de weigering of de beperking kan worden weggelaten als het meedelen ervan de goede uitvoering van het integriteitsonderzoek en het opstellen van de integriteitsbeoordeling zou schaden. De

functionaris voor gegevensbescherming vermeldt de feitelijke of juridische redenen waarop zijn beslissing berust. De inlichtingen worden ter beschikking gesteld van de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens.

Als dat nodig is op basis van de complexiteit van de verzoeken en het aantal verzoeken, vermeld in het tweede lid, kan de termijn, vermeld in het vierde lid, worden verlengd met zestig dagen. Binnen dertig dagen nadat de functionaris voor gegevensbescherming het verzoek, vermeld in het tweede lid, heeft ontvangen, informeert de functionaris voor gegevensbescherming de betrokkene over de voormelde verlenging en de reden van het uitstel.

De functionaris voor gegevensbescherming brengt de betrokkene op de hoogte van de mogelijkheid om klacht in te dienen bij de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens en om een beroep in rechte in te stellen.

Hoofdstuk 8. Slotbepalingen

Art. 22. De Vlaamse Regering evalueert dit decreet twee jaar na de datum van de inwerkingtreding ervan.

Art. 23. Dit decreet treedt in werking op (datum).

De Vlaamse Regering kan voor iedere bepaling van dit decreet een datum van inwerkingtreding bepalen die voorafgaat aan de datum, vermeld in het eerste lid.

Brussel, ... (datum).

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE



RAAD VAN STATE afdeling Wetgeving

advies 73.809/3
van 20 juli 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende de bevordering van de
integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur’

Op 7 juni 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende de bevordering van de integriteitsbeoordeling door het openbaar bestuur’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juli 2023.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest voorziet in de mogelijkheid voor een openbaar bestuur om middels een gemotiveerde integriteitsbeoordeling een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend, te weigeren, te schorsen, in te trekken, op te heffen of aan bijzondere voorwaarden te onderwerpen als er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde ervan dat recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten. Hiertoe kan een integriteitsonderzoek worden gevoerd.

Hoofdstuk 1 van het voorontwerp bevat een inleidende bepaling en definities (artikelen 1 en 2 van het voorontwerp).

In hoofdstuk 2 van het voorontwerp wordt het bestuurlijk optreden bij sanctioneerbare feiten geregeld (artikelen 3 en 4).

In hoofdstuk 3 van het voorontwerp worden het integriteitsonderzoek (artikelen 7 en 8) en de integriteitsbeoordeling (artikelen 9 en 10) geregeld en worden de voorwaarden bepaald waaraan het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling moeten voldoen (artikelen 5 en 6).

In hoofdstuk 4 van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering opgedragen een samenwerkingsakkoord te sluiten over de deelname aan de ‘Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’ (hierna: DIOB), waarvan in de oprichting wordt voorzien door het ontwerp van wet ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, onder meer advies 72.195/2/AV heeft gegeven² (artikel 10).

Hoofdstuk 5 van het voorontwerp betreft de uitwisseling van gegevens met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders (artikel 11).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’, *Parl.St. Kamer* 2022-23, nr. 55-3152/001, 117-151. Zie ook adv.RvS 73.675/2 van 3 juli 2023 over amendementen op dat ontwerp alsook “over de bepalingen van de in tweede lezing in commissie aangenomen tekst waarover de Raad van State nog geen advies heeft verstrekt”, *Parl.St. Kamer* 2022-23, nr. 55-3152/011.

Hoofdstuk 6 van het voorontwerp handelt over de geheimhoudingsplicht die geldt in het kader van het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling (artikelen 12 en 13).

In hoofdstuk 7 van het voorontwerp wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld (artikelen 14 tot 21).

Hoofdstuk 8 van het voorontwerp bevat slotbepalingen (artikelen 22 en 23). Het aan te nemen decreet treedt in werking op een nog niet bepaalde datum, maar de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om voor iedere bepaling van het decreet een vroegere datum van inwerkingtreding te bepalen (artikel 23).

BEVOEGDHEID

3.1. Het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid om een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt toegekend, te weigeren, te schorsen, in te trekken, op te heffen of aan bijzondere voorwaarden te onderwerpen als er ernstige aanwijzingen zijn van misbruik van dat recht om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten.

Het verkrijgen en behouden van die in Vlaamse regelgeving bepaalde rechten wordt bijgevolg afhankelijk gemaakt van de afwezigheid van ernstige aanwijzingen van misbruik van dat recht om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten. Die afwezigheid kan worden beschouwd als een bijkomende voorwaarde voor het bekomen of behouden van het recht in kwestie. Dat blijkt uit de memorie van toelichting, waarin onder meer het volgende wordt gesteld:

“In essentie worden met de integriteitstoets inhoudelijke voorwaarden toegevoegd die horizontaal van toepassing zijn in het hele Vlaamse bestuursrecht.”

Daar wordt nog het volgende aan toegevoegd:

“Bij de beoordeling of een bepaald recht, dat zijn grondslag vindt in wetgeving waarvoor de regionale wetgever bevoegd is, kan worden toegekend wordt met deze regeling het aspect veiligheid ingevoerd en (mogelijks) meegenomen in die beoordeling. Er wordt dus een horizontale, algemene beoordelingsgrond ingevoerd op basis van veiligheidsoverwegingen naast de bestaande beoordelingsgronden die in de inhoudelijke regelgeving zijn ingeschreven.”

Aldus vindt het voorontwerp zijn bevoegdheidsrechtelijke grondslag in de aangelegenheden op grond waarvan de Vlaamse regelgeving is tot stand gekomen die in de rechten voorziet waarvan het misbruik aanleiding geeft tot de toepassing van de ontworpen regeling. Gelet op de algemene draagwijdte van die regeling, betreft ze elke aangelegenheid die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap behoort en die tot de toekenning van een recht via een administratieve rechtshandeling leidt.

Deze transversale bevoegdheidsrechtelijke aanpak verschilt derhalve van die van het voormelde ontwerp van wet ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie

Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’, vermits de op grond van dat ontwerp door de gemeenten te nemen maatregelen dienen te worden gekwalificeerd als maatregelen van bestuurlijke politie. De Raad van State heeft in advies 72.195/2/AV hieromtrent opgemerkt dat voor zover die maatregelen kunnen worden beschouwd als maatregelen van algemene bestuurlijke politie, ze vallen binnen de door artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1°, eerste lid, vierde streepje, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid inzake “de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet”. In zoverre met die regeling de preventie en beteugeling van misdrijven in federale aangelegenheden wordt beoogd, kan ook een beroep worden gedaan op de bevoegdheid van de federale overheid voor de bijzondere bestuurlijke politie, voor zover de door de gemeenten te nemen maatregelen betrekking hebben op aangelegenheden die tot de materiële bevoegdheid van de federale overheid behoren.³ De thans voor advies voorgelegde regeling beoogt daarentegen het misbruik te voorkomen van rechten die op basis van Vlaamse regelgeving worden of zijn toegekend, veeleer dan de preventie of de beteugeling van het plegen van misdrijven in aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoren. Bijgevolg gaat het niet om maatregelen van bijzondere bestuurlijke politie, laat staan dat het om maatregelen van algemene bestuurlijke politie zou gaan, die, zoals vermeld, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Er kan dan ook worden aangenomen dat de ontworpen regeling in beginsel tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest behoort, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2.1. De ontworpen regeling kan worden toegepast op elk recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend. Nog los van hetgeen hierna wordt opgemerkt over de draagwijdte van artikel 3, § 1, van het voorontwerp (opmerkingen 4.1 tot 4.3.2), moet die bepaling in elk geval zo worden begrepen dat het niet gaat om rechten die door een openbaar bestuur worden verleend op basis van een regelgeving die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoort. Ten aanzien van die rechten kan de decreetgever immers niet in de bijkomende voorwaarde voorzien waardoor het verkrijgen of het behouden van het recht afhankelijk wordt gemaakt van ernstige aanwijzingen van misbruik van dat recht om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan de erkenning van de gezondheidszorgberoepen, die overeenkomstig artikel 5, § 1, I, eerste lid, 7°, a), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap behoort, doch “met naleving van de door de federale overheid bepaalde erkenningsvoorwaarden”. De Vlaamse Gemeenschap is ter zake weliswaar bevoegd voor de eigenlijke erkenning, met inbegrip van de erkenningsprocedure en de intrekking van de erkenning,⁴ maar de erkenningsvoorwaarden behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. De decreetgever mag dan ook niet middels de ontworpen regeling in een bijkomende voorwaarde voorzien.

³ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 122-123, opmerkingen 12 en 13.

⁴ Adv.RvS 58.387/VR/3 van 11 december 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 januari 2016 ‘houdende de erkenning van kinesitherapeuten en van de bijzondere beroepsbekwaamheden voor kinesitherapeuten’, opmerkingen 3 tot 7.

3.2.2. In de memorie van toelichting wordt bij wijze van voorbeeld van op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling toegekende rechten ook gewag gemaakt van overheidsopdrachten. De federale overheid is overeenkomstig artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 evenwel bevoegd om algemene regels vast te stellen inzake de overheidsopdrachten.

Hierop gewezen verklaarde de gemachtigde dat overheidsopdrachten niet onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen en dat die verwijzingen in de memorie van toelichting zullen worden geschrapt.⁵

3.3.1. Luidens artikel 3, § 2, van het voorontwerp kan, als het misbruik van het door de Vlaamse regelgeving toegekende recht betrekking heeft op een inrichting, het bevoegde openbaar bestuur conform artikel 5 beslissen om de inrichting tijdelijk of permanent te sluiten. Volgens de memorie van toelichting wordt het begrip “inrichtingen” in die bepaling “ruimer gezien dan louter publiek toegankelijke inrichtingen, maar [betreft het] ook andere vergunde plaatsen die dienstig zijn bij het misbruiken van het recht”.⁴

3.3.2. De sluiting van de inrichting lijkt in artikel 3, § 2, van het voorontwerp te worden opgevat als een autonome maatregel. Ze is dus niet het gevolg van de voorafgaande weigering, schorsing, intrekking of opheffing van een vergunning zonder dewelke een inrichting niet kan worden uitgebaat. Gelet hierop kan, anders dan het geval is voor de in artikel 3, § 1, van het voorontwerp voorziene maatregelen, de sluiting van een inrichting niet worden beschouwd als een bijkomende voorwaarde voor de toekenning of het behouden van een recht waarin de Vlaamse regelgeving voorziet.

3.3.3. In het voormelde advies 72.195/2/AV heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat sluitingsmaatregelen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren wanneer ze “kunnen worden beschouwd als maatregelen van algemene bestuurlijke politie omdat ze ertoe strekken de materiële openbare orde – de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust in de publieke ruimten – (...) te handhaven” of wanneer zij kaderen binnen de bijzondere bestuurlijke politie en kunnen worden ingepast binnen “de preventie en de beteugeling van het plegen van misdrijven in federale aangelegenheden”.⁶

Dat betekent niet dat de deelstaten in geen enkel geval kunnen voorzien in een sluitingsmaatregel.⁷ De mogelijkheid tot het opleggen van een dergelijke maatregel moet evenwel steeds kunnen worden ingepast in de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Daartoe is vereist dat het op basis van de Vlaamse regelgeving toegekende recht op

⁵ Bijgevolg moet ook de overeenstemming van de ontworpen regeling met richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van Richtlijn 2004/18/EG’ en met richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG’ niet worden onderzocht.

⁶ Adv. RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 122-124, opmerkingen 13 en 14.

⁷ Zo voorziet het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ in de mogelijkheid tot de volledige of gedeeltelijke sluiting van een inrichting, hetzij als bestuurlijke maatregel (artikel 16.4.7) hetzij als veiligheidsmaatregel (artikel 16.7.2).

voldoende directe wijze de uitbating of het gebruik van de betrokken inrichting toelaat. Gelet op het algemene karakter van de ontworpen regeling, die van toepassing is op elk op basis van de Vlaamse regelgeving toegekend recht, is het niet zeker dat zulks steeds het geval zal zijn. Uit het loutere gegeven dat een recht wordt misbruikt dat wordt toegekend op basis van Vlaamse regelgeving, volgt immers niet automatisch dat het recht in kwestie in voldoende mate verband houdt met het openhouden dan wel het sluiten van een inrichting. Zo voorziet artikel 5.52/1 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021 bijvoorbeeld in een subsidie aan private initiatiefnemers die kwaliteitsvolle en betaalbare huurwoningen realiseren die worden verhuurd als sociale huurwoning of als geconventioneerde huurwoning. Indien die private initiatiefnemer van die subsidie misbruik maakt om niet-conforme of overbewoonde woningen te verhuren of ter beschikking te stellen met het oog op bewoning, hetgeen in de in artikel 3.36 van die Codex vermelde gevallen aanleiding kan geven tot een gevangenisstraf van vijf jaar,⁸ zou het niet bestaanbaar zijn met de bevoegdheidsverdelende regels om op grond daarvan de onderneming “tijdelijk of permanent te sluiten”. Hetzelfde geldt wanneer een onderneming die overeenkomstig het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ een omgevingsvergunning heeft verkregen, met toepassing van de ontworpen regeling zou kunnen worden gesloten indien zou blijken dat bij de uitbating van de inrichting fiscale fraude⁹ werd gepleegd.

Bijgevolg kan artikel 3, § 2, van het voorontwerp enkel worden aanvaard voor zover met het in die bepaling vermelde recht dat betrekking heeft op een inrichting, een recht wordt bedoeld dat de uitbating of het gebruik van die inrichting op voldoende directe wijze mogelijk maakt.

In zoverre het toepassingsgebied van artikel 3, § 2, van het voorontwerp deels overlapt met de mogelijkheid om een voor het publiek toegankelijke inrichting te sluiten op grond van het ontworpen artikel 119ter, § 9, van de nieuwe gemeentewet,¹⁰ lijkt het raadzaam beide regelingen op elkaar af te stemmen, teneinde te voorkomen dat de gemeenten de voorwaarden en waarborgen waarin de ene regeling voorziet zouden kunnen omzeilen door zich te beroepen op de andere regeling.¹¹

⁸ In de memorie van toelichting wordt verkeerdelijk verwezen naar het decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’, dat inmiddels werd vervangen door de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

⁹ In het ontworpen artikel 119ter, § 10, vijfde lid, 12°, van de nieuwe gemeentewet, zoals het zal worden ingevoegd bij artikel 35 van het ontwerp van wet ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’ (*Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/008), wordt fiscale fraude vermeld als een van de strafbare feiten die aanleiding kunnen geven tot een integriteitsonderzoek.

¹⁰ Luidens die bepaling kan, indien een vestiging of uitbating door de gemeenteraad niet is onderworpen aan een vestigings- of uitbatingsvergunning, het college van burgemeester en schepenen of het gemeentecollege, op voorstel van de burgemeester, zich baseren op de resultaten van het integriteitsonderzoek om de publiek toegankelijke inrichting te sluiten. De beslissing tot sluiting wordt met redenen omkleed. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft opgemerkt dat het gegeven dat die inrichtingen eventueel aan een regionale vergunning onderworpen zijn, vanuit bevoegdheidsrechtelijk oogpunt geen bezwaren doet rijzen omdat ook deze inrichtingen onderworpen zijn aan de algemene politie inzake de (materiële) openbare orde en aan het federaal strafrecht alsook aan de bijzondere politiemaatregelen die de gemeenten, op grond van de aan te nemen wet, kunnen nemen ter preventie of beteugeling van de inbreuken op dit strafrecht: *adv.RvS* 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 125, opmerking 16.

¹¹ Zo moet de gemeente overeenkomstig het ontworpen artikel 119ter, § 1, van de nieuwe gemeentewet na een voorafgaande risicoanalyse een gemeentelijke politieverordening uitvaardigen, waarin de economische sectoren en activiteiten waarvoor en het geografisch gebied waarin het integriteitsonderzoek zal worden gevoerd, worden bepaald,

3.4.1. De artikelen 3, § 5, 4, § 1, en 7, tweede lid, van het voorontwerp voorzien in de mogelijkheid om advies te vragen aan de DIOB of om de DIOB te vragen een integriteitsonderzoek uit te voeren. Luidens artikel 7, eerste en derde lid, van het voorontwerp voert het openbaar bestuur of de DIOB het integriteitsonderzoek uit en wordt het onderzoek uitgevoerd onder het gezag van het openbaar bestuur of, in voorkomend geval, van de DIOB. De DIOB wordt ook aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van de persoonsgegevens die bij het integriteitsonderzoek zijn betrokken.

Met de DIOB wordt het orgaan bedoeld dat wordt opgericht bij artikel 4 van het wetsontwerp ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’. Blijkens het tweede lid van dat artikel staat de DIOB onder het gezamenlijke gezag van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken en de minister bevoegd voor Justitie, die worden belast met de organisatie en het algemeen bestuur, behoudens de in dat wetsontwerp voorziene uitzonderingen.

Voorts wordt in artikel 15 van het voorontwerp gewag gemaakt van een centraal register van de natuurlijke personen en de rechtspersonen die het voorwerp uitmaken of hebben uitgemaakt van een integriteitsonderzoek en dat bedoeld is om het beheer van de integriteitsonderzoeken uit te voeren. Blijkens het tweede lid van dat artikel neemt de DIOB die gegevens op in het register, desgevallend na melding van het openbaar bestuur dat zelf een integriteitsonderzoek heeft uitgevoerd. Hieruit kan worden opgemaakt dat met het centraal register in artikel 15 van het voorontwerp het Centraal Register van Integriteitsonderzoeken wordt bedoeld dat de DIOB overeenkomstig de artikelen 7 en 10 van het voormelde ontwerp van wet ontwikkelt en beheert met het oog op de bestuurlijke handhaving van ondermijnende criminaliteit.

3.4.2. Vermits die bepalingen verplichtingen opleggen aan de (federale) DIOB om advies te verlenen, integriteitsonderzoeken uit te voeren of gegevens op te nemen in het door de federale wetgever opgerichte Centraal Register van Integriteitsonderzoeken, doen ze afbreuk aan de autonomie van de federale overheid met betrekking tot het regelen van haar instellingen en gaan ze bijgevolg de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest te buiten. Indien de medewerking van de DIOB, en de opname van door openbare besturen uitgevoerde integriteitsonderzoeken in het centraal register, nodig wordt geacht voor de uitvoering van de ontworpen regeling, zal daartoe een samenwerkingsakkoord moeten worden gesloten overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

waarna de gemeente verplicht is om een integriteitsonderzoek te voeren ten aanzien van alle vestigingen en uitbatingen van publiek toegankelijke inrichtingen die behoren tot de in die verordening vermelde economische sectoren of activiteiten en gelegen zijn in het geografisch gebied in kwestie. Voorts is overeenkomstig het ontworpen artikel 119*ter*, § 10, eerste lid, van de nieuwe gemeentewet het sluiten van een inrichting slechts mogelijk indien er een aanwijsbaar ernstig risico of ernstige aanwijzingen bestaan die moeten steunen op “werkelijk bestaande, concrete, verifieerbare feiten of omstandigheden die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld”, terwijl in artikel 5, § 1, eerste lid, van het voorontwerp ook gewag wordt gemaakt van “redelijke vermoedens”. Ten slotte krijgt overeenkomstig het ontworpen artikel 119*ter*, § 11, van de nieuwe gemeentewet een beslissing tot sluiting pas uitvoering na het verstrijken van een termijn van vijftien kalenderdagen; indien binnen die termijn een vordering tot schorsing volgens de procedure bij uiterste dringende noodzakelijkheid wordt ingediend bij de verhaalinstantie, krijgt de beslissing geen uitvoering zolang er geen uitspraak is gedaan over die vordering. Het voorontwerp voorziet niet in een gelijkaardige regeling (zie opmerking 5.6.3).

3.4.3. De stellers van het voorontwerp lijken zich daarvan bewust, want in artikel 10 van het voorontwerp wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om een samenwerkingsakkoord te sluiten met “de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten” over de deelname aan de DIOB. In het tweede lid van dat artikel wordt bepaald wat in dat samenwerkingsakkoord moet worden geregeld, namelijk de opdracht van de DIOB, de werking, de toegang tot persoonsgegevens bij relevante overheidsdiensten, de nationale en internationale samenwerking, de uitwisseling van gegevens met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders, de geheimhouding, de bescherming van persoonsgegevens, het centraal register, de personeelssamenstelling en de financiering.

Wat het in artikel 15 van het voorontwerp vermelde centraal register betreft wordt in de memorie van toelichting ook uiteengezet dat het “verder vorm [zal] krijgen in een samenwerkingsakkoord”.

3.4.4. Voor zover met artikel 10 van het voorontwerp wordt beoogd de Vlaamse Regering te machtigen om een samenwerkingsakkoord te sluiten teneinde het mogelijk te maken dat openbare besturen met toepassing van de ontworpen regeling een beroep doen op de (federale) DIOB, is die bepaling overbodig. Die mogelijkheid vloeit immers reeds voort uit artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Gelet op het autonomiebeginsel kan de decreetgever de federale overheid en de overige gemeenschappen en gewesten voorts niet verplichten om over te gaan tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarmee het de openbare besturen mogelijk wordt gemaakt om, met toepassing van de ontworpen regeling, een beroep te doen op de (federale) DIOB.¹²

3.4.5. Gelet op wat voorafgaat zijn er derhalve twee mogelijkheden.

Ofwel wordt vóór de totstandkoming van het aan te nemen decreet met de federale overheid een samenwerkingsakkoord gesloten waarin het mogelijk wordt gemaakt dat de openbare besturen met toepassing van de ontworpen regeling een beroep doen op de (federale) DIOB en dat de door die openbare besturen gevoerde integriteitsonderzoeken worden opgenomen in het Centraal Register van Integriteitsonderzoeken. Voor zover de ontworpen regeling strookt met hetgeen in dat samenwerkingsakkoord wordt bepaald, kunnen de verwijzingen naar de DIOB en het centraal register in het voorontwerp dan worden behouden.

Ofwel slaagt de Vlaamse Regering er niet in om voor de totstandkoming van het aan te nemen decreet een dergelijk samenwerkingsakkoord te sluiten.¹³ In dat geval moeten alle verwijzingen naar de DIOB en het centraal register in het voorontwerp worden weggelaten, tenzij indien in een regeling wordt voorzien die op een louter facultatieve wijze zou worden opgevat,¹⁴

¹² Adv.RvS 71.249/VR/3 van 24 mei 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 6 november 2022 ‘betreffende de verbetering van de binnenluchtkwaliteit in gesloten plaatsen die publiek toegankelijk zijn’, *Parl.St.* Kamer 2021-22, nr. 55-2820/001, 56-57, opmerking 17.

¹³ Luidens de memorie van toelichting “wordt [er] gepoogd een samenwerkingsakkoord (...) te sluiten met de andere betrokken overheden om tot een interfederale DIOB te komen en om dus aan te sluiten bij de DIOB opgericht bij wet van ... betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen”.

¹⁴ Wat thans alvast niet het geval is. In artikel 7, eerste lid, van het voorontwerp wordt immers op dwingende wijze bepaald dat de DIOB het integriteitsonderzoek uitvoert en in het derde lid van dat artikel wordt de DIOB op even

wat inhoudt dat de DIOB op geen enkele wijze verplicht zou zijn om een advies te geven of een integriteitsonderzoek te voeren of om een door een openbaar bestuur met toepassing van de ontworpen regeling gevoerd integriteitsonderzoek in het centraal register op te nemen.

In beide gevallen moet artikel 10 van het voorontwerp worden weggelaten.

3.4.6. Wel zou de decreetgever kunnen voorzien in de oprichting van een eigen DIOB voor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Vlaanderen wil in eerste instantie via een samenwerkingsakkoord aansluiten bij de federale DIOB, maar de Vlaamse regering krijgt bij dit decreet ook de bevoegdheid om zelf een eigen DIOB op te richten indien de andere overheden geen samenwerkingsakkoord hierover zouden willen uitwerken.”

Daar wordt nog het volgende aan toegevoegd:

“Indien niet kan aangesloten worden bij de federale DIOB (via een detachering van Vlaamse ambtenaren), zal de DIOB zich situeren binnen het Agentschap Justitie en Handhaving en zal omkleed worden met de nodige garanties m.b.t. onafhankelijkheid en integriteit.”

Anders dan in de memorie van toelichting wordt gesuggereerd, bevat het voorontwerp thans geen grondslag voor de oprichting van een eigen DIOB. Indien een regeling in die zin aan het voorontwerp zou worden toegevoegd moet ze ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

3.5. Luidens artikel 8, §§ 1 en 2, van het voorontwerp kan het openbaar bestuur weliswaar in het kader van het integriteitsonderzoek een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens en informatie richten aan, onder meer, de geïntegreerde politie, het centraal strafregister, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Cel voor financiële informatieverwerking, de Algemene Administraties van de fiscaliteit, de Bijzondere Belastinginspectie en de Douane en Accijnzen van de federale overheidsdienst Financiën, de sociale inspectiediensten, de economische inspectie, de Dienst Vreemdelingenzaken, het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidszorgproducten, en de gerechtelijke overheden.

Vermits het om instanties gaat die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, kunnen ze niet verplicht worden de gevraagde persoonsgegevens of informatie te verstrekken. De stellers van het voorontwerp lijken dat zelf ook te beseffen, vermits enkel ten aanzien van instanties die deel uitmaken van de Vlaamse overheid in een verplichting wordt voorzien om het informatieverzoek te beantwoorden en de gevraagde gegevens mee te delen.¹⁵

dwingende wijze aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke. Ook artikel 15 van het voorontwerp kan niet anders worden begrepen dan een regeling van het (federale) Centraal Register van Integriteitsonderzoeken.

¹⁵ Artikel 8, § 1, derde lid, van het voorontwerp.

Over de mededeling van persoonsgegevens en informatie door de voormelde instanties wordt evenwel een samenwerkingsakkoord in het vooruitzicht gesteld, aangezien artikel 8, § 5, van het voorontwerp bepaalt dat de Vlaamse Regering een samenwerkingsakkoord sluit met “de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten” over de mededeling van persoonsgegevens en informatie door de instanties vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 1° tot en met 11° en de gerechtelijke overheden vermeld in paragraaf 2 van dat artikel. Om dezelfde redenen als die vermeld in opmerking 3.4.4 kan die bepaling echter geen doorgang vinden.

3.6. Gelet op het bevoegdheidsrechtelijke evenredigheidsbeginsel mag de decreetgever de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid evenmin onmogelijk of overdreven moeilijk maken. In het licht hiervan moet het volgende worden opgemerkt.

3.7. Luidens artikel 2, 6°, a), van het voorontwerp wordt het begrip “sanctioneerbare feiten” gedefinieerd als feiten waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd en die kaderen binnen de oplijsting in artikel 35, § 10, van het wetsontwerp ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’. Hiermee wordt artikel 119ter, § 10, van de nieuwe gemeentewet bedoeld, zoals hersteld bij artikel 35 van die aan te nemen wet. In het vijfde lid van die bepaling worden de misdrijven opgesomd die als strafbare feiten worden begrepen die op basis van een integriteitsonderzoek aanleiding kunnen geven tot het weigeren, schorsen of opheffen van een vestigings- of uitbatingsvergunning of tot het sluiten van een inrichting. Het gaat in beginsel om door federale wetgeving gesanctioneerde misdrijven.¹⁶

Vermits evenwel de ontworpen regeling *geen* maatregel van bijzondere bestuurlijke politie uitmaakt, maar het misbruik beoogt te voorkomen van rechten die op basis van de Vlaamse regelgeving worden of zijn toegekend, leidt ze er niet toe dat de preventie en beteugeling van misdrijven in federale aangelegenheden wordt beoogd, hetgeen zoals vermeld tot de bevoegdheid van de federale overheid zou behoren.

Het is niet uitgesloten dat de decreetgever in de Vlaamse regelgeving gevolgen verbindt aan de vaststelling dat een federale regeling al dan niet werd nageleefd of, zoals in het thans voorliggende voorontwerp, dat er ernstige aanwijzingen zijn dat het op basis van de Vlaamse regelgeving toegekende recht wordt misbruikt of zal worden misbruikt om deel te nemen aan feiten die op basis van de federale regelgeving worden gesanctioneerd. Hierdoor wordt immers niet beoogd om die feiten in de plaats van de federale overheid strafbaar te stellen of te vervolgen, maar wel om te vermijden dat voor het plegen van die feiten een op basis van de Vlaamse regelgeving toegekend recht wordt misbruikt.

Evenwel zou het openbaar bestuur dat het op basis van de Vlaamse regelgeving verleend recht weigert, schorst, intrekt, opheft of aan bijzondere voorwaarden verbindt, niet in de plaats van de federale overheid mogen nagaan of vaststellen of de door de federale strafwet gesanctioneerde feiten al dan niet werden gepleegd.

¹⁶ Maar zie omtrent de vermelding van de milieucriminaliteit (15°): adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 124, opmerking 14.

Luidens artikel 8, §§ 1 en 2, van het voorontwerp kan het openbaar bestuur weliswaar in het kader van het integriteitsonderzoek een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens en informatie richten aan, onder meer, de in opmerking 3.5 vermelde federale diensten. Dit betekent echter nog niet dat het openbaar bestuur in de plaats van die diensten het (straf)onderzoek zou mogen voeren. Zijn bevoegdheid lijkt volgens de ontworpen bepalingen veeleer beperkt te zijn tot het verzamelen van persoonsgegevens en (andere) informatie aan de hand waarvan in het kader van de integriteitsbeoordeling kan worden nagegaan of er een aanwijsbaar ernstig risico bestaat dat het op basis van de Vlaamse regelgeving toegekend recht wordt misbruikt of zal worden misbruikt om sanctioneerbare feiten te plegen of om de voordelen verkregen uit die feiten te benutten. Bovendien wordt de medewerking van die federale overheidsinstanties afhankelijk gemaakt van een (nog te sluiten) samenwerkingsakkoord.¹⁷

3.8.1. In advies 72.195/2/AV heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over het voormelde ontwerp van wet ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’, dat in een gelijkaardige mogelijkheid voorziet om een vestigings- of uitbatingsvergunning te weigeren, te schorsen of in te trekken, of de vestiging te sluiten op basis van een integriteitsonderzoek, het volgende opgemerkt:

“Ook al biedt de actuele rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens op dit moment geen duidelijkheid over de kwalificatie van dergelijke maatregelen,¹⁸ het is niet uit te sluiten dat bepaalde maatregelen in bepaalde omstandigheden – rekening houdend met de zwaarte en (mogelijk onbepaalde) duurtijd ervan – onder het strafbegrip van artikel 6 EVRM zouden kunnen vallen. Indien dat het geval zou zijn, heeft dat als

¹⁷ Artikel 8, § 5, van het voorontwerp. Zie hieromtrent opmerking 3.5.

¹⁸ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies : Zie:

– EHRM 23 september 1998, *Malige t. Frankrijk*, betreffende het strafkarakter van het verlies van punten op het rijbewijs, na veroordeling of minnelijke schikking voor bepaalde verkeersovertredingen. De initiële inbreuk is van strafrechtelijke aard, terwijl de maatregel zelf internrechtelijk louter administratief is. Die vloeit automatisch voort uit een strafzaak en vertoont een zekere ernst. « Si la mesure de retrait présente un caractère préventif, elle revêt également un caractère punitif et dissuasif et s'apparente donc à une peine accessoire. La volonté du législateur de dissocier la sanction de retrait de points des autres peines prononcées par le juge pénal ne saurait en changer la nature » (§ 39).

– EHRM 28 oktober 1999, *Escoubet t. België*, m.b.t. een onmiddellijke intrekking (beperkt tot vijftien dagen, maar tweemaal verlengbaar) van het rijbewijs: « Le retrait immédiat apparaît comme une mesure préventive de sécurité routière qui vise à retirer provisoirement de la voie publique un conducteur qui semble présenter un danger potentiel pour les autres usagers. Il doit être mis en parallèle avec la procédure d'octroi du permis, dont le caractère administratif est indubitable et qui vise à s'assurer qu'une personne réunit les capacités et qualifications nécessaires pour circuler sur la voie publique. Le retrait immédiat s'analyse en une mesure de prudence dont le caractère d'urgence justifie son application immédiate et dans laquelle ne transparait pas le but de punir. La mesure de retrait se distingue de la déchéance du permis de conduire, prononcée par les juridictions répressives à l'issue d'une procédure relative à une accusation en matière pénale. Dans cette hypothèse, le juge pénal apprécie les faits constitutifs de l'infraction pouvant donner lieu à la déchéance du permis, les qualifie et prononce la déchéance pour la durée qu'il considère adaptée, à titre de sanction principale ou complémentaire » (§ 37).

– EHRM 30 november 1999, *McParland t. Verenigd Koninkrijk*, betreffende de weigering van een vergunning voor wegvervoer omdat de betrokkene niet als betrouwbaar (“good repute”) werd beschouwd: “The Court also dismisses the applicant’s submission that the refusal of his application amounted to the imposition of a criminal sanction (...). The Court observes that the impugned proceedings took the form of a licensing procedure. At no stage did they involve the determination of a charge within the meaning of Article 6 § 1 of the Convention. This conclusion is not affected by the fact that the applicant’s request for a Road Service Licence foundered on the basis of his previous criminal convictions.” (§ 1) Eenzelfde overweging werd genomen in arrest *Bingöl t. Nederland* van Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 20 maart 2012, § 36, over de weigering van een exploitatievergunning na een negatieve integriteitsbeoordeling op basis van een criminele voorgeschiedenis.

gevolg dat specifieke waarborgen en beginselen van toepassing zijn, zoals het vermoeden van onschuld, de organisatie van een procedure die met name gericht is op de eerbiediging van de rechten van verdediging van de betrokkenen, het persoonlijk karakter van de straf en de vereiste van rechterlijke controle met volle rechtsmacht.”¹⁹

In het verlengde hiervan heeft de Raad gewezen op “de toepassing van het *non bis in idem*-beginsel in de verhouding tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke handhaving. Volgens dat beginsel, gewaarborgd in artikel 4 van protocol nr. 7 bij het EVRM, mag immers niemand strafrechtelijk worden vervolgd of gestraft wegens een strafbaar feit waarvoor hij reeds is vrijgesproken of veroordeeld”.²⁰ Volgens de Raad blijkt uit “de recente rechtspraak van zowel het Europees Hof voor de Rechten van de Mens²¹ als van het Hof van Justitie²², (...) hoe dan ook dat er enige ruimte wordt gelaten voor een gecombineerde handhaving via klassieke strafsancities en andere maatregelen met een strafkarakter, onder een aantal voorwaarden”. Indien parallelle pistes zouden worden aangewend, waarbij zowel in straf- als administratieve sancties wordt voorzien, “is het aan de (tweede) rechter om na te gaan of het *non bis in idem*-beginsel toepassing vindt en al of niet geschonden is²³”. Daarbij moet de rechter rekening houden met de volgende criteria : “de complementaire doeleinden van de onderscheiden sanctiestelsels, de voorzienbaarheid van de parallelle toepassing van de sanctieprocedures, de onderlinge afstemming van de sanctieprocedures door afdoende interactie tussen de diverse bevoegde overheidsinstanties en de proportionaliteit van de sancties, waarbij het mogelijk moet zijn om de eerdere sanctie te betrekken bij het oordeel over de latere sanctie.”²⁴ Ook van essentieel belang is de temporele samenhang tussen beide procedures”.²⁵

3.8.2. Ook ten aanzien van de ontworpen regeling valt het niet uit te sluiten dat bepaalde maatregelen in bepaalde omstandigheden – rekening houdend met de zwaarte en (mogelijk onbepaalde) duurtijd ervan – onder het strafbegrip van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens zouden kunnen vallen zodat het *non bis in idem*-beginsel van toepassing is. Ofschoon, zoals uit het aangehaalde advies 72.195/2/AV blijkt, dat beginsel een gecombineerde handhaving via klassieke strafsancities en andere maatregelen met een strafkarakter onder een aantal voorwaarden niet uitsluit, zou niet kunnen worden aanvaard dat door de toepassing van het

¹⁹ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 127-128, opmerkingen 19.

²⁰ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 129, opmerking 21.

²¹ Voetnoot 17 van het aangehaalde advies: EHRM 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*.

²² Voetnoot 18 van het aangehaalde advies: HvJ (Grote Kamer) 20 maart 2018, *Menci*; HvJ (Grote Kamer) 20 maart 2018, *Garlsson Real Estate*.

²³ Voetnoot 19 van het aangehaalde advies: Zie ook GwH 6 december 2000, nr. 127/2000, waarin het Grondwettelijk Hof aanvaardt dat één feit een inbreuk oplevert op twee normen (een federale en een gewestelijke), maar oordeelt dat het aan de rechter die ermee is belast te oordelen of de tenlasteleggingen zijn aangetoond, staat om te vermijden dat de regel “*non bis in idem*” wordt geschonden (B.12.4).

²⁴ Voetnoot 20 van het aangehaalde advies: Zie ook advies 64.229/1-2-3-4 van 14 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 11 juni 2020 ‘tot aanpassing van verscheidene belastingwetboeken aan de wet van 5 mei 2019 houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensden, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek’, algemene opmerkingen over het *Una via*-principe, opmerking nr. 2.3 (*Parl. St.* Kamer 2018-19, nr. 3515/005, 247-249) en advies 64.535/3 van 10 januari 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het kaderdecreet van 22 maart 2019 van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest ‘betreffende de bestuurlijke handhaving’, nr. 17.5.3 (*Parl. St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1825/1, 393).

²⁵ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 130, opmerking 23.

non bis in idem-beginsel de ontworpen regeling ertoe leidt dat het onmogelijk zou worden om de in het ontworpen artikel 119ter, § 10, vijfde lid, van de nieuwe gemeentewet vermelde misdrijven, strafrechtelijk te vervolgen. In dat geval zou de uitoefening van de federale bevoegdheid inzake strafrecht immers onmogelijk worden gemaakt, of alleszins overdreven worden bemoeilijkt.

Te dien aanzien kan, net zoals omtrent het voorontwerp waarover de Raad van State advies 72.195/2/AV heeft gegeven,²⁶ worden vastgesteld dat de ontworpen regeling wordt gekenmerkt door complementaire doeleinden, dat de parallelle toepassing ervan met de strafprocedure voorzienbaar is en dat er uit wat volgt (opmerkingen 3.9.3 en 3.9.4) een zekere mate van interactie is tussen het openbaar bestuur en de gerechtelijke actoren. Het staat evenwel aan de stellers van het voorontwerp om ook de proportionaliteit van de sancties en de temporele samenhang mee in overweging te nemen bij de uitwerking van de handhavingsprocedures.

3.9.1. In het voormelde advies 72.195/2/AV heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat, los van de vragen die de samenloop met strafrechtelijke vervolgingen kan doen rijzen ten aanzien van het *non bis in idem*-beginsel, de tenuitvoerlegging van de toen voor advies voorliggende regeling “geen belemmering mag opwerpen voor de lopende strafrechtelijke vervolgingen door en vóór de gerechtelijke overheden – die nog steeds van prioritaire aard zijn – noch voor de beginselen en waarborgen die daar specifiek inherent aan zijn”.²⁷ Om te voldoen aan het principe volgens hetwelk de gerechtelijke overheden, en meer bepaald die welke onder het openbaar ministerie vallen, prioritair de controle moeten behouden over de strafrechtelijke vervolgingen, gelet op de onafhankelijkheid die hun door artikel 151, § 1, van de Grondwet wordt gewaarborgd, zou het volgens de Raad van State niet toelaatbaar zijn dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van het opstarten van het integriteitsonderzoek terwijl dat schadelijk zou zijn voor het opsporingsonderzoek en voor het gerechtelijk onderzoek. De Raad merkte dienaangaande op:

“Om rekening te houden met de mogelijkheid dat de feiten waarover een integriteitsonderzoek wordt gevoerd, ook het voorwerp kunnen uitmaken van een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek,²⁸ en om dat prioritaire karakter en de daaruit voortvloeiende prerogatieven van de gerechtelijke overheden te vrijwaren, dient men een regeling in te voeren die, ingeval een integriteitsonderzoek wordt overwogen, het openbaar ministerie in staat stelt zich te verzetten zowel tegen het openen van het onderzoek zelf als tegen de kennisgeving van de opening van het onderzoek aan de betrokkenen, en dit om redenen die verband houden met het geheim van het opsporingsonderzoek en van het gerechtelijk onderzoek alsook met de noodzaak de effectiviteit ervan te waarborgen. Een dergelijke regeling zou bijvoorbeeld de vorm kunnen aannemen van een wetsbepaling waarin gesteld wordt dat na afloop van een bepaalde termijn, die ingaat nadat de gemeente aan het openbaar ministerie meegedeeld heeft dat zij een integriteitsonderzoek beoogt in te stellen, de instemming van het openbaar ministerie, dat geen bezwaar daartegen maakt, geacht wordt voorhanden te zijn; die regel zou dan inhouden dat, indien men overweegt een

²⁶ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 130-131, opmerking 24.

²⁷ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 135-136, opmerking 34.

²⁸ Voetnoot 42 van het aangehaalde advies: Zoals wordt uiteengezet in algemene opmerking 19, “[houdt] de grondslag van de (...) maatregelen [die overeenkomstig het voorontwerp mogelijk genomen moeten worden] nauw verband (...) met feiten die ook internrechtelijk als strafbare feiten worden gekwalificeerd”; zie ook de algemene opmerkingen 23, 30 en 34 *supra*.

integriteitsonderzoek te voeren voordat die termijn is vervallen, het parket daar uitdrukkelijk toestemming voor moet geven.”²⁹

De Raad heeft voorts opgemerkt dat artikel 151, § 1, van de Grondwet impliceert dat de gerechtelijke overheden de controle behouden over de informatie die ze willen meedelen en dat in het toen voorliggende voorontwerp van wet in een procedure moest worden voorzien om dat te waarborgen.³⁰

3.9.2. Dezelfde beginselen gelden voor het thans voorliggende ontwerp, in de wetenschap dat, indien de ontworpen regeling een belemmering zou vormen voor de lopende strafrechtelijke vervolgingen die door en voor de gerechtelijke overheden worden gevoerd, ofschoon die prioritair zijn, ze de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid inzake de strafrechtelijke vervolgingen onmogelijk of overdreven moeilijk zou maken.

In het licht hiervan moet het volgende worden opgemerkt.

3.9.3. Luidens artikel 7, vierde lid, van het voorontwerp brengt het openbaar bestuur, om lopende vooronderzoeken in strafzaken te vrijwaren, het openbaar ministerie op de hoogte van zijn voornemen om een integriteitsonderzoek in te stellen. Het openbaar ministerie beschikt over een vervalttermijn van dertig dagen vanaf de kennisgeving om bezwaar in te stellen tegen het instellen van een integriteitsonderzoek. Volgens de memorie van toelichting wordt met die regeling “een waarborg ingeschreven ter vrijwaring van lopende gerechtelijke onderzoeken. Het openbaar bestuur dat een integriteitsonderzoek wil instellen, moet het openbaar ministerie hiervan op de hoogte brengen. Het openbaar ministerie beschikt over een vervalttermijn van een maand om zijn bezwaar tegen de instelling van een integriteitsonderzoek kenbaar te maken”.

De ontworpen regeling beoogt onmiskenbaar te vermijden dat lopende strafrechtelijke vervolgingen zouden worden belemmerd. Ze lijkt ook niet te verhinderen dat het openbaar ministerie op het ogenblik dat het op de hoogte wordt gebracht van het voornemen van een openbaar bestuur om een integriteitsonderzoek in te stellen, beslist om een onderzoek in strafzaken op gang te brengen, en op grond daarvan bezwaar maakt tegen het instellen van het integriteitsonderzoek. Weliswaar wordt er in artikel 7, vierde lid, van het voorontwerp gewag gemaakt van *lopende* vooronderzoeken in strafzaken, maar dat betekent nog niet dat die vooronderzoeken al moeten lopen op het ogenblik dat het openbaar bestuur zijn voornemen meedeelt aan het openbaar ministerie.

Ofschoon in het voorontwerp niet uitdrukkelijk wordt bepaald dat het integriteitsonderzoek niet kan worden ingesteld wanneer het openbaar ministerie zich daartegen verzet, blijkt dat wel degelijk de bedoeling te zijn. De gemachtigde verklaarde dienaangaande het volgende:

“In dit geval moet het openbaar bestuur inderdaad afzien van het voeren van een integriteitsonderzoek. Dit zal nog sterker worden verwoord.”

²⁹ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 141, opmerking 39.

³⁰ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 141-142, opmerking 39.

Vermits het openbaar ministerie beschikt over een *vervaltermijn* van dertig dagen om bezwaar te maken tegen het instellen van het integriteitsonderzoek, zou het zich echter niet meer tegen dat onderzoek kunnen verzetten eenmaal die termijn is verstreken, ook al zou blijken dat het integriteitsonderzoek nog niet is begonnen of afgerond. Er kan weliswaar worden aanvaard dat bij het uitblijven van een beslissing van het openbaar ministerie na het verstrijken van een termijn van dertig dagen, het integriteitsonderzoek op gang kan worden gebracht. Daarentegen zou het niet bestaanbaar zijn met het prioritaire karakter van de strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie indien het openbaar ministerie in dat geval niet langer de gelegenheid zou hebben om zich alsnog te verzetten tegen het instellen van het integriteitsonderzoek of om de stopzetting van het integriteitsonderzoek te vragen, indien het reeds is aangevat. Artikel 7, vierde lid, van het voorontwerp moet in het licht hiervan worden aangepast.

Voorts lijkt de ontworpen regeling te impliceren dat het integriteitsonderzoek slechts kan worden ingesteld na het verstrijken van de vervaltermijn van dertig dagen, behoudens indien het openbaar ministerie voor het verstrijken van die termijn bezwaar heeft gemaakt.³¹ De vraag rijst echter hoe die verplichting zich verhoudt met de regeling bepaald in artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp. Uit die bepaling vloeit immers voort dat het openbaar bestuur beschikt over een vervaltermijn van dertig dagen vanaf de kennisgeving van de ontvangst van de aanvraag aan de betrokkene, om het integriteitsonderzoek te voeren. Die beperkte termijn om het integriteitsonderzoek te voeren lijkt onwerkzaam indien gedurende eenzelfde termijn het (desgevallend stilzwijgend) akkoord van het openbaar ministerie moet worden ingewacht. Bijgevolg moet de verhouding tussen de artikelen 4, § 1, eerste lid, en 7, vierde lid, van het voorontwerp worden verduidelijkt. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat het niet bestaanbaar zou zijn met het prioritaire karakter van de strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie indien het integriteitsonderzoek zou kunnen worden aangevat vóór het verstrijken van de vervaltermijn van dertig dagen waarover het openbaar ministerie beschikt om zich tegen het instellen van het integriteitsonderzoek te verzetten.

3.9.4. Uit artikel 8, §§ 1 en 2, van het voorontwerp vloeit voort dat een openbaar bestuur in het kader van een integriteitsonderzoek persoonsgegevens en informatie kan vragen aan, onder meer, de geïntegreerde politie en de gerechtelijke overheden.

De geïntegreerde politie en de gerechtelijke overheden zullen zoals vermeld (opmerking 3.5) enkel op vrijwillige basis, en voor zover het geheim van het onderzoek het toelaat, gegevens medelen aan het openbaar bestuur dat erom vraagt. Bovendien wordt in artikel 8, § 2, van het voorontwerp bepaald dat de mededeling, aanwending en verwerking van de gegevens die afkomstig zijn van de gerechtelijke overheden, geen afbreuk mogen doen aan de uitoefening van de strafvordering. Voorts mag luidens artikel 9, 9°, van het voorontwerp de integriteitsbeoordeling geen gegevens vermelden waarvan de mededeling schade zou kunnen toebrengen aan het geheim van een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek.

³¹ Of voor het verstrijken van die termijn uitdrukkelijk instemt met het instellen van het integriteitsonderzoek.

Ofschoon die bepalingen mede het prioritaire karakter van de strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie waarborgen, moet worden vastgesteld dat het voorontwerp niet in een procedure voorziet om, zoals de Raad van State in het voormelde advies 72.195/2/AV opmerkte, “dat te garanderen zodat de gerechtelijke overheden in elk geval de controle behouden over de informatie die ze willen medelen, zoals artikel 151, § 1, van de Grondwet impliceert.”³²⁻³³ Dit moet worden verholpen.

3.9.5. In advies 72.195/2/AV merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, zoals vermeld op dat het niet toelaatbaar zou zijn dat de betrokkene in kennis wordt gesteld van het opstarten van het integriteitsonderzoek terwijl dat schadelijk zou zijn voor het opsporingsonderzoek of voor het gerechtelijk onderzoek.³⁵

Het voorontwerp voorziet niet in een dergelijke kennisgeving, zodat het ogenschijnlijk vanuit dat oogpunt geen probleem vormt. Meer nog, de integriteitsbeoordeling, die is gesteund op het integriteitsonderzoek, mag geen gegevens vermelden waarvan de mededeling schade zou kunnen toebrengen aan het geheim van een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek.³⁶

De vraag rijst evenwel of een aanvrager toch geen lucht zal krijgen van het integriteitsonderzoek, gelet op hetgeen in artikel 4, § 2, van het voorontwerp wordt bepaald, wanneer dat wordt gevoerd naar aanleiding van een aanvraag tot toekenning van een recht als vermeld in artikel 3, § 1, van het voorontwerp. Luidens die bepaling wordt de behandelingstermijn die de regelgeving bepaalt voor de beslissing over die aanvraag geschorst voor de termijn vermeld in artikel 14, § 1, eerste lid, onverminderd de schorsingsgronden die zijn bepaald in de voormelde regelgeving. Aangenomen dat met die verwijzing de termijn van dertig dagen wordt bedoeld waarover het openbaar bestuur overeenkomstig artikel 4, § 1, eerste lid, beschikt om het integriteitsonderzoek te voeren, kan de betrokkene uit het uitblijven van de beslissing over de aanvraag tot toekenning van een recht binnen de behandelingstermijn waarin de regelgeving voorziet op basis waarvan dat recht wordt toegekend, opmaken dat jegens hem een integriteitsonderzoek wordt gevoerd. En zelfs als het openbaar bestuur erin zou slagen om het integriteitsonderzoek af te ronden binnen de termijn die in de regelgeving wordt voorzien voor het nemen van de beslissing betreffende de toekenning van het recht in kwestie, dan nog zou de

³² Voetnoot 43 van het aangehaalde advies: Advies 47.426/2 van 9 december 2009 over een wetsvoorstel ‘tot invoering van de una via-regel in fiscale strafzaken, de oprichting van een fiscaal auditoraat en de oprichting van een comité F’, algemene opmerking A, punt 2 (“Respectieve bevoegdheden van de uitvoerende en de rechterlijke macht”) (*Parl.St.* Kamer 2009-10, nr. 2210/002, 8-15). Zie ook algemene opmerking 24 supra.

³³ Voetnoot 44 van het aangehaalde advies: Zie bijvoorbeeld artikel 13/5, eerste en tweede lid, van de wet van 30 november 1998 ‘houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten’.

³⁴ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 142, opmerking 39.

³⁵ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 141, opmerking 39.

³⁶ Artikel 9, 9°, van het voorontwerp. Tegelijkertijd vloeit uit artikel 5, § 1, eerste lid, van het voorontwerp voort dat de integriteitsbeoordeling *gemotiveerd* moet zijn zodat eruit blijkt of er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten, omstandigheden of redelijke vermoedens, bestaat dat het recht, toegekend via de administratieve rechtshandeling, wordt misbruikt of zal worden misbruikt. Die motivering mag echter geen gegevens bevatten die het geheim van het onderzoek in het gedrang brengen, hetgeen niet altijd vanzelfsprekend zal zijn en er zelfs toe kan leiden dat niet kan worden overgegaan tot een beslissing om een recht te weigeren, te schorsen, op te heffen, in te trekken, of aan voorwaarden te onderwerpen omdat voor de motivering ervan beroep zou moeten worden gedaan op gegevens die onder het geheim van het onderzoek vallen.

betrokkene er kennis van krijgen wanneer die toekenning wordt geweigerd op basis van het resultaat van het integriteitsonderzoek, waarover de betrokkene overigens moet worden gehoord.³⁷

Nog los van hetgeen hierna wordt opgemerkt over de schorsing van de behandelingstermijn waarin artikel 4, § 2, van het voorontwerp voorziet (opmerking 5.3), kan niet worden aanvaard dat de betrokkene op die wijze kennis krijgt van het integriteitsonderzoek terwijl dat schadelijk zou zijn voor het opsporingsonderzoek of voor het gerechtelijk onderzoek.

3.9.6. Luidens artikel 13, § 2, van het voorontwerp is artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering niet van toepassing op de leden en organen van het openbaar bestuur die betrokken zijn bij het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling, althans voor zover het gaat om sanctioneerbare feiten die in het integriteitsonderzoek of de integriteitsbeoordeling betrokken zijn.

Artikel 29, § 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering verplicht iedere gestelde overheid, ieder openbaar officier of ambtenaar en, voor de sector van de gezinsbijslag, iedere meewerkende instelling in de zin van de wet van 11 april 1995 ‘tot invoering van het ‘handvest’ van de sociaal verzekerde’, die in de uitoefening van zijn ambt kennis krijgt van een misdaad of van een wanbedrijf, om daarvan dadelijk bericht te geven aan de procureur des Konings bij de rechtbank binnen wier rechtsgebied die misdaad of dat wanbedrijf is gepleegd of de verdachte zou kunnen worden gevonden, en om aan die magistraat alle desbetreffende inlichtingen, processen-verbaal en akten te doen toekomen.

Door hiervan af te wijken wordt in artikel 13, § 2, van het voorontwerp de strafvervolgning geregeld in andere aangelegenheden dan die bepaald in artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hetgeen tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. De decreetgever moet, om de voormelde bepaling te kunnen aannemen, bijgevolg een beroep doen op de impliciete bevoegdheden waarover de decreetgever beschikt op grond van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

De stellers van het voorontwerp lijken dat ook te beseffen. Ofschoon in de memorie van toelichting niet uitdrukkelijk naar de impliciete bevoegdheden wordt verwezen, wordt artikel 13, § 2, van het voorontwerp als volgt verantwoord:

“Om deze redenen van strategisch belang en gevoeligheid van behandelde informatie is het dus noodzakelijk om een afwijking te voorzien op artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering. Dat de regeling in artikel 29 SV zich leent tot een gedifferentieerde regeling blijkt uit het feit dat ook federale wetten hierop uitzonderingen voorzien. Deze decretale afwijking heeft tevens een marginale impact op de werking van het federale niveau, daar het hier enkel gaat om de mogelijkheid tot gedegen uitvoering van integriteitsonderzoeken in de zin van dit decreet. De werking van federale en gerechtelijke instanties wordt op generlei wijze bemoeilijkt of geïmpacteerd. Heel vaak zal de gebruikte informatie ook komen uit federale databanken.”

³⁷ Artikel 3, § 4, van het voorontwerp.

Nog los van de vraag of het “strategische belang van de inlichtingen” en de “gevoeligheid van [de] behandelde informatie” de noodzaak van de ontworpen regeling kunnen verantwoorden, kan, mede gelet op het prioritaire karakter van de strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie, niet worden aangenomen dat de ontworpen bepaling slechts een marginale weerslag heeft op de federale bevoegdheid inzake strafvervolging. Zoals vermeld (opmerking 3.9.3) impliceert dat prioritaire karakter dat het openbaar ministerie zich ook na het instellen van een integriteitsonderzoek kan verzetten tegen de voortzetting ervan indien daardoor de strafvervolging in het gedrang zou komen. Die mogelijkheid zou grotendeels zinledig worden indien het openbaar ministerie niet op de hoogte wordt gebracht van (nieuwe) strafbare feiten die in het kader van het integriteitsonderzoek aan het licht zouden komen. Het gegeven dat de gebruikte informatie in bepaalde gevallen reeds gekend zal zijn bij de federale overheid, doet hieraan geen afbreuk. Artikel 13, § 2, van het voorontwerp heeft overigens een algemene draagwijdte, en maakt geen onderscheid naargelang het openbaar ministerie al dan niet reeds kennis heeft van de feiten in kwestie.

Artikel 13, § 2, van het voorontwerp kan bijgevolg geen doorgang vinden.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. De draagwijdte van de ontworpen regeling

4.1. Krachtens artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorontwerp kan een openbaar bestuur, conform artikel 5, beslissen dat een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend, wordt geweigerd, geschorst, ingetrokken, opgeheven of aan bijzondere voorwaarden onderworpen als er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde dat recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan ernstige sanctioneerbare feiten (lees: “sanctioneerbare feiten”).³⁸ Luidens artikel 3, § 3, eerste lid, kan een openbaar bestuur die beslissing, alsook de in paragraaf 2 van dat artikel voorziene sluitingsmaatregelen, enkel nemen voor de rechten die het door zijn eigen administratieve rechtshandelingen kan verlenen of heeft verleend.

4.2. In artikel 2, 5°, van het voorontwerp wordt het begrip “openbaar bestuur” gedefinieerd als “de gemeente, de provincie of de Vlaamse overheid, vermeld in artikel I.3, 1°, a) tot en met f), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018”.

Overeenkomstig artikel I.3, 1°, a) tot f), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 wordt onder Vlaamse overheid verstaan:

- “a) het Vlaams Parlement, zijn diensten, en de instellingen die aan het Vlaams Parlement verbonden zijn;
- b) de autonome diensten die onder toezicht staan van het Vlaams Parlement;
- c) de Vlaamse Regering en de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering;
- d) de Vlaamse administratie;

³⁸ Zie opmerking 8.

- e) de provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen;
- f) de Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie;”.

De in artikel I.3, 1°, d), vermelde Vlaamse administratie omvat overeenkomstig artikel I.3, 2°, van het Bestuursdecreet:

- “a) de departementen;
- b) de intern verzelfstandigde agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid;
- c) de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid;
- d) de publiekrechtelijke vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen;
- e) de privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen, met uitzondering van de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid;
- f) de Dienst van de Bestuursrechtscolleges;
- g) de onderwijsinspectie.”

De in artikel I.3, 1°, f), vermelde Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie zijn opgesomd in artikel I.3, 4°, van het Bestuursdecreet en omvatten meer dan twintig verschillende instellingen.³⁹

De vraag rijst of het effectief de bedoeling is dat al deze instanties onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling vallen. Er valt met name niet goed in te zien welke rechten toegekend door, bijvoorbeeld, het Vlaams Parlement, de diensten en instellingen die daaraan verbonden zijn en de autonome diensten die onder toezicht staan van het Vlaams Parlement, de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en de onderwijsinspectie, op dergelijke wijze misbruikt zouden kunnen worden dat ze met toepassing van de ontworpen regeling zouden kunnen worden geweigerd, geschorst, opgeheven, ingetrokken, of dat er bijzondere voorwaarden aan zouden worden verbonden.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Er wordt in het voorontwerp verwezen naar de algemeen gangbare definitie van ‘de Vlaamse overheid’. Deze diensten vallen maar onder het toepassingsgebied van het voorontwerp in de mate dat ze rechten kunnen toekennen op basis van Vlaamse regelgeving.”

De stellers van het voorontwerp zouden nauwkeuriger moeten nagaan op welke openbare besturen de ontworpen regeling toepassing kan vinden. Het heeft immers geen zin om dat begrip op dergelijke wijze te omschrijven dat ook instanties die geen rechten toekennen op basis van Vlaamse regelgeving, of toch geen rechten die misbruikt kunnen worden om sanctioneerbare feiten te plegen, eronder vallen. Een dergelijke ruime omschrijving kan enkel tot rechtsonzekerheid aanleiding geven.

³⁹ Het betreft onder meer het Grondfonds, het Pendelfonds, het Topstukkenfonds, het Vlaams Fonds voor de Letteren, de Vlaamse Radio en Televisie (VRT), de nv Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek – VITO, de Participatiemaatschappij Vlaanderen en de Vlaamse Participatiemaatschappij.

4.3.1. De ontworpen regeling geldt voor elk “recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend”. In de memorie van toelichting wordt ter zake verwezen naar “bv. erkenningen, toelatingen, toestemmingen, subsidies, machtigingen, vergunningen, concessies, licenties, attesten, ontheffingen, vrijstellingen, beroepskaarten”.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, verschafte de gemachtigde het volgende overzicht:

“Er kan hier b.v. gedacht worden aan **vergunningen** op grond van decreten m.b.t.:

- Organisatie van het personenvervoer over de weg
- oprichting van een afstammingscentrum en een DNA-databank
- Individueel bezoldigd personenvervoer
- Oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning
- Woonzorgdecreet

-Overname van de sectoren psychiatrische verzorgingstehuizen, initiatieven van beschut wonen, revalidatieovereenkomsten, revalidatieziekenhuizen en multidisciplinaire begeleidingsequipes voor palliatieve verzorging

- Niet-dringend liggend ziekenvervoer

-oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin

- bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van bijzonder wegtransport

- Wapenhandeldecreet

- integraal handelsvestigingsbeleid

- diepe ondergrond

- bosdecreet

- binnenlandse adoptie

- natuurbehoud en natuurlijk milieu

- bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang

-persoonsvolgende financiering voor personen met een handicap en tot hervorming van de wijze van financiering van de zorg en de ondersteuning voor personen met een handicap

- omgevingsvergunning

- milieuvergunning

- VCRO

- gezond en ethisch sporten

- antidopingdecreet

- vaststelling van het statuut van de niet-professionele sportbeoefenaar

- Vlaamse Wooncode

- organisatie van pleegzorg
 - veldwetboek
 - organisatie van kinderopvang van baby's en peuters
 - radio-omroep en televisie
 - verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren
 - paardenwedrennendecreet
 - organisatie en werking van de loodsdienst van het Vlaamse gewest en betreffende de brevetten van havenloods, bootman en diepzeeloods
 - maatregelen inzake het grondwaterbeheer
 - tewerkstelling van buitenlandse werknemers
 - bescherming van het welzijn der dieren
 - opsporen en exploiteren van ondergrondse bergruimten in situ bestemd voor het opslaan van gas
 - riviervisserij
- Het kan b.v. gaan om **machtigingen** op grond van de regelgeving m.b.t.:
- Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening
 - Onbevaarbare waterlopen
 - Individueel bezoldigd personenvervoer
 - Integrale jeugdhulp
 - Vlaamse Wooncode
 - niet-dringend liggend ziekenvervoer
 - Vlaamse sociale bescherming
 - Wapenhandeldecreeet
 - Energiedecreeet
 - toegankelijkheid van publieke plaatsen voor personen met een assistentiehond
 - landbouw- en visserijbeleid
 - Materiële organisatie en werking van erkende erediensten
 - Bosdecreeet
 - Organisatie van kinderopvang van baby's en peuters
 - duurzaam beheer van materiaalkringlopen en afvalstoffen
 - bestrijdingsmiddelen en grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt
 - organisatie en erkenning van toeristische samenwerkingsverbanden
 - statuut van de sportschutter
 - paardenwedrennendecreet
 - oppervlaktedelfstoffen
 - natuurbehoud en natuurlijk milieu

- Jachtdecreet
- Bosdecreet
- invoeren van een eenvormige medische urgentiekaart
- integrale kwaliteitszorg in de verzorgingsvoorzieningen
- uitoefening en organisatie van ambulante en kermisactiviteiten
- oprichting van een nationale dienst voor leerlingenvervoer
- ruilverkaveling van landeigendommen uit kracht van wet
- Riviervisserij
- Oppervlaktedelfstoffen

Het gaat dan b.v. ook om **concessies** op grond van volgende regelgeving:

- beleid en beheer van zeehavens
- De Vlaamse Waterweg
- begraafplaatsen en lijkbezorging
- programmadedcreet begroting 1993
- aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en bekostiging van verkeerstekens
- uitoefening en organisatie van ambulante en kermisactiviteiten
- beheer van het linkerscheldeoevergebied, beheer en exploitatie van de haven van Antwerpen
- opsporen en exploiteren van ondergrondse berguimten in situ bestemd voor het opslaan van gas
- loodsen van zeevaartuigen

Wat **toestemmingen** betreft gaat het dan b.v. om deze grond van volgende regelgeving:

- diverse bepalingen over het mobiliteitsbeleid, de openbare werken en het vervoer, het verkeersveiligheidsbeleid en VVM/De Lijn
- individueel bezoldigd personenvervoer
- energie-decreet
- onroerenderfgoeddecreet
- deeltijds kunstonderwijs
- wijk-werken en diverse bepalingen in het kader van de zesde staatshervorming
- gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG betreffende de erkenning van beroepskwalificaties
- invoering van de kilometerheffing en stopzetting van de heffing van het eurovignet
- bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen
- bescherming van varende erfgoed
- landbouw- en visserijbeleid
- woonzorgdecreet

- begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen naar de havens en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum
- diverse bepalingen betreffende WVG
- DABM
- Natuurbehoud
- Etc.”

4.3.2. Opdat de ontworpen regeling van toepassing zou zijn, moet het op basis van de Vlaamse regelgeving toegekend recht via een administratieve rechtshandeling worden verleend. De draagwijdte van die zinsnede wordt in de memorie van toelichting niet nader toegelicht.

Gevraagd of het de bedoeling is om met die zinsnede bepaalde rechten uit te sluiten van de toepassing van de ontworpen regeling, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Nee, het gaat om elk geval waarin de overheid een recht kan toekennen en dit gebeurt noodzakelijkerwijze via een administratieve rechtshandeling.”

Gelet hierop lijkt de zinsnede “via een administratieve rechtshandeling” niet van die aard dat rechten die thans als subjectieve rechten worden beschouwd omdat de betrokken overheid slechts over een gebonden bevoegdheid beschikt,⁴⁰ van het toepassingsgebied van de ontworpen regeling worden uitgesloten. Ook die rechten worden immers verleend “via een administratieve rechtshandeling”.

Ook de bij stilzwijgende beslissingen toegekende rechten lijken onder het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te vallen.

De vraag rijst evenwel naar de toepassing van de ontworpen regeling wanneer aan de toekenning van een recht weliswaar administratieve rechtshandelingen voorafgaan, maar er uiteindelijk een overeenkomst wordt gesloten, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de sociale huur.⁴¹ Aangenomen moet worden dat die overeenkomst niet middels de ontworpen regeling ongedaan kan worden gemaakt. Dit zou in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt.

4.4. Voor de toepassing van de ontworpen regeling is tevens vereist dat er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde een recht misbruikt om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten.

⁴⁰ Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de premie voor zero-emissievoertuigen (RvS 27 oktober 2022, nr. 254.904, *Rowaert*) en de coronahinderpremie (RvS 6 maart 2023, nr. 255.958, *bvba SLEEP4YOU*).

⁴¹ Zie artikel 6.16 van de Vlaamse Codex Wonen van 2021.

Gevraagd wat wordt bedoeld met de onrechtstreekse deelname aan sanctioneerbare feiten, antwoordde de gemachtigde:

“Dit zal steeds een feitenkwestie zijn, te beoordelen en te motiveren door het openbaar bestuur. Van onrechtstreekse deelname zou sprake kunnen zijn wanneer b.v. een drugsdealer gebruikmaakt voor het vervoer van zijn drugs systematisch van een taxi(chauffeur) met vergunning en bestuurderspas. Maar er moet steeds voldaan worden aan de voorwaarden opgenomen in het voorontwerp.”

4.5. Luidens artikel 3, § 1, van het voorontwerp kan, in geval van ernstige aanwijzingen van misbruik, het openbaar bestuur het op basis van Vlaamse regelgeving toegekend recht aan bijzondere voorwaarden onderwerpen. Als een recht wordt geschorst deelt het openbaar bestuur aan de betrokkene de voorwaarden mee om de schorsing ongedaan te maken. Noch in het voorontwerp, noch in de memorie van toelichting wordt gepreciseerd welke (bijzondere) voorwaarden worden bedoeld.

De ontworpen regeling is dan ook veel te onbepaald. Ze maakt het voor een openbaar bestuur mogelijk de toekenning of de (verdere) uitoefening van een op basis van de Vlaamse regelgeving toegekend recht afhankelijk te maken van bijzondere voorwaarden, die niet voorkomen in de regelgeving die in de toekenning van het recht in kwestie voorziet. Aangenomen dat de door het openbaar bestuur opgelegde voorwaarden betrekking hebben op individuele gevallen, en het derhalve niet om rechtsregels zou gaan,⁴² dan nog is de aldus toegekende beoordelingsbevoegdheid te ruim, aangezien het openbaar bestuur volledig los van de bestaande materiële rechtsregels over de toekenning van het recht zou kunnen beslissen door in bijkomende voorwaarden te voorzien. Hoewel die mogelijkheid het bestuur niet zou ontslaan van de verplichting om bij het nemen van zijn beslissing de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen, kan ze aanleiding geven tot willekeur. Alleszins leidt ze tot rechtsonzekerheid.

In de gevallen waarin de Dienstenrichtlijn⁴³ van toepassing is, is de mogelijkheid voor het openbaar bestuur om op basis van artikel 3, § 1, van het voorontwerp om het even welke bijzondere voorwaarde op te leggen voor de uitoefening van een recht in elk geval niet bestaanbaar met artikel 10, leden 1 en 2, van die richtlijn. Luidens lid 1 van dat artikel moeten vergunningsstelsels gebaseerd zijn op criteria “die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen”. Die criteria zijn krachtens lid 2 van dat artikel onder meer vooraf openbaar bekendgemaakt, transparant en toegankelijk. Vermits volgens de ontworpen regeling het openbaar bestuur zelf die bijzondere voorwaarden zou mogen bepalen, is niet aan die vereisten voldaan.

⁴² Vermits onder het begrip “openbaar bestuur” ook openbare instellingen moeten worden begrepen, zou een delegatie van regelgevende bevoegdheid enkel kunnen worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt is en een niet-beleidsmatig karakter heeft, door haar detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. Gelet op het zeer algemene karakter van de ontworpen regeling is dat geenszins het geval.

⁴³ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

Het onderwerpen van een recht aan bijzondere voorwaarden door een openbaar bestuur is bijgevolg enkel aanvaardbaar in zoverre de Vlaamse regelgeving die in de toekenning van het recht voorziet, zelf in dergelijke voorwaarden voorziet. Dit zou in de tekst van het voorontwerp moeten worden verduidelijkt.

4.6. Artikel 3, § 1, van het voorontwerp voorziet in de mogelijkheid om een recht in te trekken, naast de mogelijkheid om het op te heffen. In beginsel houdt de intrekking van een administratieve rechtshandeling in dat die handeling wordt geacht nooit te hebben bestaan; de maatregel zou bijgevolg terugwerkende kracht hebben. Derhalve zouden ook reeds verleende rechten kunnen worden teruggevorderd. De vraag rijst of dit het opzet is van de ontworpen regeling. Dit zou in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt.

4.7. Luidens artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp wordt het integriteitsonderzoek gevoerd “[a]ls het openbaar bestuur een aanvraag tot toekenning van een recht als vermeld in artikel 3, §1, ontvangt”. Gelet op het algemene karakter van de ontworpen regeling zou dit betekenen dat een openbaar bestuur op systematische wijze een integriteitsonderzoek moet voeren vooraleer het via een administratieve rechtshandeling op basis van Vlaamse regelgeving een recht toekent. Het is immers slechts aan de hand van een dergelijk onderzoek dat kan worden nagegaan of er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde dat recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten. De vraag rijst of een dergelijk systematisch onderzoek strookt met het opzet van de stellers van het voorontwerp.

Omgekeerd wordt in artikel 3, § 1, van het voorontwerp bepaald dat een openbaar bestuur *kan* beslissen dat een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend, wordt geweigerd, geschorst, ingetrokken, opgeheven of aan bijzondere voorwaarden onderworpen als er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde dat recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan ernstige sanctioneerbare feiten. Aldus wordt de indruk gewekt dat het openbaar bestuur ondanks die ernstige aanwijzingen over een discretionaire bevoegdheid beschikt om al dan niet een van de in die bepaling vermelde maatregelen te nemen. Ook hier rijst de vraag of dat de bedoeling is van de ontworpen regeling. In de gevallen waarin de Dienstenrichtlijn van toepassing is, zou het overigens niet bestaanbaar zijn met artikel 10, lid 2, van die richtlijn, indien het openbaar bestuur op willekeurige wijze zou kunnen beslissen om al dan niet de in artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorontwerp vermelde maatregelen op te leggen.

B. Het algemene karakter van de ontworpen regeling

5.1. Uit wat voorafgaat blijkt dat de ontworpen regeling een zeer algemeen karakter heeft en dat het toepassingsgebied ervan onbepaald is. Zo worden de in Vlaamse regelgeving toegekende rechten waarop de ontworpen regeling toepassing kan vinden niet in het voorontwerp bepaald, wordt in artikel 2, 5°, van het voorontwerp een ruime definitie van het begrip “openbaar bestuur” gehanteerd zonder dat ten aanzien van bepaalde openbare besturen duidelijk is welke rechten zij toekennen, en worden de in artikel 2, 6°, b), van het voorontwerp bedoelde sanctioneerbare feiten op algemene wijze omschreven.

Deze werkwijze, waarbij de decreetgever in het midden laat welke rechten, sanctioneerbare feiten en openbare besturen worden beoogd, brengt de rechtszekerheid in het gedrang, zoals blijkt uit wat volgt.

5.2. Luidens artikel 3, § 3, eerste lid, van het voorontwerp kan een openbaar bestuur de beslissingen, vermeld in de paragrafen 1 en 2, van dat artikel alleen nemen voor de rechten die het door zijn eigen administratieve rechtshandelingen kan verlenen of heeft verleend. De vraag rijst hoe die bepaling moet worden toegepast in de gevallen waarin de Vlaamse regelgeving die in de toekenning van een recht voorziet, in een procedure voorziet waarbij tegen een beslissing van een openbaar bestuur om een recht toe te kennen of te weigeren, een bestuurlijk beroep kan worden ingesteld bij een ander openbaar bestuur. Welk bestuur kan in dat geval het recht in kwestie schorsen, opheffen, intrekken of aan bijzondere voorwaarden onderwerpen: het bestuur dat de eerste beslissing nam om een recht toe te kennen of te weigeren, of het bestuur dat uitspraak heeft gedaan in beroep?

Hieromtrent om toelichting gevraagd verklaarde de gemachtigde:

“Het betreft de overheid die de vergunning heeft verleend. Als bv. de gemeente weigerde en de deputatie kende toe, zal de schorsing of intrekking moeten gebeuren door de deputatie.”

Dat blijkt evenwel niet op eenduidige wijze uit de ontworpen bepaling, waarin gewag wordt gemaakt van “de rechten die het door zijn eigen administratieve rechtshandelingen *kan verlenen of heeft verleend*”. Bovendien zou dat ertoe leiden dat voor gelijkaardige rechten verschillende openbare besturen bevoegd zijn om een in artikel 3, §§ 1 of 2, bedoelde maatregel te nemen, afhankelijk van de omstandigheid of de betrokkene of een derde bij de aanvraag van het recht al dan niet een bestuurlijk beroep heeft ingesteld.

5.3. Uit artikel 4, § 1, van het voorontwerp vloeit voort dat een openbaar bestuur, als het een aanvraag tot toekenning van een recht als vermeld in artikel 3, § 1, ontvangt, over een vervaltermijn van dertig dagen beschikt om een integriteitsonderzoek te voeren. Die termijn kan één keer worden verlengd en wordt opgeschort als het openbaar bestuur het advies van de DIOB vraagt. Luidens paragraaf twee van dat artikel wordt de behandelingstermijn die de regelgeving bepaalt voor de beslissing over een aanvraag tot toekenning van een recht geschorst “voor de termijn, vermeld in artikel 14, §1, eerste lid”. Er kan worden aangenomen dat met die verwijzing de termijn in paragraaf 1, eerste lid, van artikel 4 wordt bedoeld.⁴⁴

Onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt over het gegeven dat door die termijnverlenging de betrokkene kennis kan krijgen van het integriteitsonderzoek (opmerking 3.9.5), moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling de regelgeving over de toekenning van een recht totaal ondoorzichtig maakt. De betrokkene die het recht in kwestie aanvraagt, kan immers niet langer uitgaan van hetgeen wordt bepaald in de Vlaamse regelgeving waarin de toekenning van het recht in kwestie wordt geregeld, maar zal die moeten lezen in samenhang met het aan te nemen decreet. Dat is des te problematischer aangezien het niet altijd duidelijk zal zijn of de ontworpen regeling al dan niet van toepassing is op het recht in kwestie.

⁴⁴ Zie opmerking 9.2.

Daarbij komt nog dat de termijnverlenging waarin artikel 4, § 2, van het voorontwerp voorziet, in sommige gevallen onbestaanbaar zal zijn met de Vlaamse regelgeving waarin de toekenning van het recht in kwestie wordt geregeld. Dat is met name het geval telkens wanneer in een stilzwijgende beslissing wordt voorzien, hetgeen impliceert dat na het verstrijken van de in die regelgeving bepaalde termijn het recht in kwestie wordt geacht geweigerd of toegekend te zijn.⁴⁵

Bovendien zal in sommige gevallen de termijn bepaald in de Vlaamse regelgeving die de toekenning van een recht regelt, voortvloeien uit hetgeen in een Europese richtlijn wordt bepaald. Dat is met name het geval voor de termijnen bepaald in het decreet van 24 februari 2017 ‘tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’.⁴⁶ Het gegeven dat die termijnen door de ontworpen regeling kunnen worden verlengd staat in die gevallen dan ook op gespannen voet met het recht van de Europese Unie.

5.4. Luidens artikel 3, § 4, van het voorontwerp kan een openbaar bestuur de beslissingen vermeld in de paragrafen 1 en 2 van dat artikel alleen nemen nadat de aanvrager of de houder van het toe te kennen of toegekende recht, of zijn raadsman, is gehoord en ter gelegenheid daarvan zijn verweermiddelen schriftelijk of mondeling heeft kunnen doen gelden.

In de memorie van toelichting wordt dienaangaande het volgende gesteld:

“Net omdat er horizontaal een regeling wordt ingeschreven, blijven de bestaande procedurele en rechtsbeschermende waarborgen (waaronder het beroep) bestaan. De rechtsbescherming wordt uitgebreid door een hoorplicht in te voeren wanneer een integriteitsonderzoek wordt overwogen.”

Gelet op het algemene karakter van de ontworpen regeling is het evenwel niet zeker of de hoorplicht waarin het voorontwerp voorziet, afgestemd is op de bestaande rechten en procedures waarin de regelgeving voorziet die de toekenning van het recht in kwestie regelt.

5.5. Het voorontwerp regelt niet op welke wijze de betrokkene (of een derde) kan opkomen tegen een maatregel die op grond van artikel 3, §§ 1 of 2, van het voorontwerp wordt genomen.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 5, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2020 ‘houdende de erkenningsvoorwaarden van begeleidingsondernemingen en van begeleiders van uitzonderlijk vervoer en houdende wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 betreffende de bescherming van de verkeersinfrastructuur in geval van uitzonderlijk vervoer’.

⁴⁶ Zo bevatten de artikelen 9, § 1, en 11, §§ 2 en 3, van het decreet van 24 februari 2017 de termijnen bepaald in artikel 4*quater* en 4*quinquies* van richtlijn 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 september 2005 ‘betreffende de erkenning van beroepskwalificaties’.

In de memorie van toelichting wordt daaromtrent het volgende opgemerkt:

“Aangezien er dus horizontaal het aspect veiligheid wordt ingevoerd in de Vlaamse regelgeving ter zake, blijven de daarin geldende waarborgen ongemoeid. Dit betekent bijvoorbeeld dat in het kader van een omgevingsvergunning de bestaande beroepsprocedures bij de bestendige deputatie en/of de Raad voor Vergunningsbetwistingen gewoon blijven bestaan, en dat het aspect veiligheid hierin wordt meegenomen.”

Het gegeven voorbeeld lijkt pertinent wanneer de beslissing een vergunningsaanvraag betreft, die op grond van artikel 3, § 1, eerste lid, van het voorontwerp wordt geweigerd. Dat zal echter niet altijd het geval zijn, in het bijzonder wanneer tot een andere maatregel, zoals de schorsing, de opheffing of de intrekking van het recht, het opleggen van bijzondere voorwaarden of de sluiting van een inrichting, wordt beslist. Het is dus maar zeer de vraag of de bestaande rechtsbescherming zal volstaan in dergelijke gevallen.

5.6.1. Het voorgaande is des te belangrijker in de gevallen dat de in artikel 3, §§ 1 en 2, vermelde maatregelen een inmenging inhouden met een grondrecht. In advies 72.195/2/AV heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, opgemerkt dat maatregelen houdende weigering, opheffing of schorsing van de vestigings- of uitbatingsvergunning van een publiek toegankelijke inrichting, of houdende sluiting van een dergelijke inrichting, beperkingen uitmaken van de vrijheid van handel en nijverheid van de betrokken uitbaters.⁴⁷ Gelet op het algemene karakter van de ontworpen regeling kan ze echter ook een inmenging inhouden in andere grondrechten, zoals het recht op eigendom, gewaarborgd bij artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, het recht op een privé- en gezinsleven, gewaarborgd bij artikel 22 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en zelfs de bij artikel 23 van de Grondwet vervatte economische, sociale en culturele rechten.

5.6.2. In het voormelde advies 72.195/2/AV heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, bij de beoordeling van de evenredigheid van de inmenging met de vrijheid van handel en nijverheid gewezen op een aantal substantiële vereisten, zoals onder meer het gegeven dat het niet-discriminatoire karakter van het integriteitsonderzoek was gewaarborgd door de verplichting voor de gemeente om het te voeren ten aanzien van alle inrichtingen in de gekozen economische sectoren en activiteiten, de waarborgen inzake gelijkheid, transparantie en objectiviteit, de preciseringen die vooraf moeten worden gegeven aangaande de personen op wie het integriteitsonderzoek betrekking kan hebben en het limitatieve karakter van de lijst van die personen, het gegeven dat de sluiting van een inrichting ingegeven moet zijn door “aanwijsbare ernstige risico’s”, “gebaseerd op omstandigheden” en dat men te maken moet hebben met “werkelijk bestaande concrete [en] verifieerbare feiten of omstandigheden die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld”, en het feit dat een limitatieve opsomming gegeven wordt van de “misdrijven” in verband waarmee tot die maatregelen beslist kan worden.⁴⁸

⁴⁷ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 131, opmerking 25.

⁴⁸ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 132-133, opmerking 29.

De Raad van State wees voorts op een aantal procedurele waarborgen, zoals de voorafgaande risicoanalyse, de raadpleging van verschillende instanties in de loop van het integriteitsonderzoek, het recht op informatie en het recht op tegenspraak waarop de personen die het voorwerp vormen van het integriteitsonderzoek en in voorkomend geval van de beperkende maatregelen, een beroep kunnen doen, de verplichte wachttermijn voor de tenuitvoerlegging van de beperkende maatregelen waartoe zou worden besloten, alsook de van rechtswege schorsende aard van een beroep dat bij uiterst dringende noodzakelijkheid tegen die maatregelen wordt ingesteld.⁴⁹

Op grond hiervan kwam de Raad tot het oordeel dat er “geen reden [was] om te twijfelen aan de evenredigheid van de maatregelen die de bevoegde gemeentelijke overheid krachtens het ontworpen artikel 119ter, § 8 en § 9, van de NGW zou kunnen treffen, met dien verstande dat de uiteindelijke beoordeling op dat punt geval per geval zal moeten worden gemaakt op basis van de concreet genomen maatregel en van de omstandigheden waarin die genomen is”.⁵⁰

5.6.3. Te dien aanzien moet worden opgemerkt dat het thans voorliggende voorontwerp meerdere van de voormelde substantiële vereisten en procedurele waarborgen niet lijkt te bevatten. Voorts moet worden vastgesteld dat het voorontwerp geen beperkingen bevat die de evenredigheid tussen de opgelegde maatregel en de ernst van de in aanmerking te nemen sanctioneerbare feiten helpen waarborgen, zoals een beperking in de tijd. Ook wordt niet voorzien in een specifieke rechtsbescherming, terwijl niet zeker is of de bestaande procedures voldoende waarborgen bieden.

Door het algemene en ongedifferentieerde karakter van de ontworpen regeling, elementen die het zeer moeilijk maken thans reeds in te schatten welke grondrechten er mogelijk worden door beperkt, en in welke mate, kan thans echter geen definitief uitsluitel worden gegeven over de evenredigheid van die maatregelen. Op dat punt moet dan ook een voorbehoud worden gemaakt.

5.7. Er moet worden besloten dat het zeer algemene karakter van de ontworpen regeling, waarvan het toepassingsgebied onbepaald is, tot rechtsonzekerheid leidt over de draagwijdte van de bestaande regelgeving die in de toekenning van een recht voorziet dat overeenkomstig de ontworpen regeling kan worden geschorst, geweigerd, opgeheven, ingetrokken of aan bijzondere voorwaarden kan worden onderworpen. Bovendien kan, wanneer die maatregelen een inmenging inhouden in een grondrecht, de evenredigheid ervan niet met zekerheid worden aangenomen.

⁴⁹ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 134, opmerkingen 31 en 32.

⁵⁰ Adv.RvS 72.195/2/AV van 12 december 2022, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3152/001, 135, opmerking 33.

Gelet hierop lijkt het raadzamer om in elke regelgeving op basis waarvan een recht wordt toegekend in een integriteitsbeoordeling te voorzien die is aangepast aan die regelgeving. Desgevallend zou daar een kaderregeling inzake de integriteitsbeoordeling, die dan vervat zou zijn in het aan te nemen decreet, van toepassing kunnen worden verklaard, mits de nodige aanpassingen. Een dergelijke werkwijze wordt, bijvoorbeeld, gehanteerd voor het kaderdecreet van 22 maart 2019 ‘betreffende de bestuurlijke handhaving’.⁵¹

C. De verwerking van persoonsgegevens

6.1. In de artikelen 14 tot 21 van het voorontwerp wordt de verwerking van persoonsgegevens geregeld die met de ontworpen regeling gepaard gaat. Hieromtrent moet het volgende worden opgemerkt.

6.2. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁵²

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁵³

⁵¹ Overeenkomstig artikel 3, eerste lid, van dat decreet is het “geheel of gedeeltelijk van toepassing op Vlaamse regelgeving, voor zover dit bij decreet wordt bepaald en volgens de voorwaarden die naar aanleiding daarvan worden gesteld”. Zie ook het ontwerp van kaderdecreet ‘over de handhaving van Vlaamse regelgeving’, dat in de plaats zou komen van het kaderdecreet van 22 maart 2019 (*Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1).

⁵² Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

⁵³ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1, GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2 en GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

Daarnaast heeft het Grondwettelijk Hof erop gewezen dat uit artikel 22 van de Grondwet en uit artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens voortvloeit dat de inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en in het recht op bescherming van persoonsgegevens in duidelijke en voldoende nauwkeurige bewoordingen moet worden geformuleerd, zodat valt te voorzien in welke gevallen de wetgever een dergelijke inmenging toestaat.⁵⁴

6.3. In artikel 14 van het voorontwerp worden de categorieën van persoonsgegevens vermeld waartoe de verwerking beperkt moet blijven bij de uitvoering van het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling. Daartoe behoren ook “de financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens”(5°).

Het is evenwel niet zeker of “alle publiek toegankelijke informatiebronnen” die het openbaar bestuur op grond van 8, § 3, mag gebruiken bij de uitvoering van het integriteitsonderzoek hiertoe kunnen worden gerekend. Hetzelfde geldt voor de “nuttige gegevens” die op grond van artikel 11 van het voorontwerp worden verkregen van de nutsbedrijven en distributienetbeheerders. Verder is het onduidelijk of de in artikel 14, 5°, van het voorontwerp vermelde gegevens enkel betrekking mogen hebben op de betrokkene⁵⁵, of op de gekende of de vermoedelijke lastgever,⁵⁶ dan wel ook op andere personen.

Artikel 14 van het voorontwerp moet in het licht hiervan aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen en desgevallend worden aangevuld.

6.4. In artikel 18 van het voorontwerp wordt de inhoud en de toegang geregeld tot het dossier dat een openbaar bestuur heeft aangelegd om tot een integriteitsbeoordeling te komen, evenals de archivering van het dossier, de toegang tot de gearchiveerde gegevens en de vernietiging van het dossier zes jaar na archivering.

Met die laatste bepaling wordt in het voorontwerp de maximumtermijn geregeld voor het bewaren van de gegevens, althans voor zover dat dossier alle gegevens zou bevatten die op basis van de ontworpen regeling (kunnen) worden verwerkt.⁵⁷ Dat lijkt echter niet het geval te zijn voor de lijst bedoeld in artikel 16 van het voorontwerp. Nochtans blijkt uit punt 1° van die bepaling dat ook die lijst persoonsgegevens bevat. Bijgevolg lijkt ook voor die gegevens in een maximale bewaartermijn te moeten worden voorzien.

⁵⁴ GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.3.

⁵⁵ Zie de definitie van betrokkene in artikel 2, 2°, van het voorontwerp.

⁵⁶ Zie artikel 5, § 2, van het voorontwerp.

⁵⁷ Voor de logbestanden, vermeld in artikel 17, tweede lid, 5°, van het voorontwerp bevat het vierde lid van dat artikel een specifieke bewaartermijn, namelijk drie jaar.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

7.1. In de definitie van het begrip “openbaar bestuur” in artikel 2, 5°, van het voorontwerp wordt onder meer “de gemeente” vermeld.

Volgens de gemachtigde moet onder “de gemeente” ook het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW) worden verstaan.⁵⁸ Aangezien de gemeente en het OCMW onderscheiden rechtspersonen zijn⁵⁹, zou dit uitdrukkelijk uit de tekst van het voorontwerp moeten blijken.

Voorts rijst de vraag of ook intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (met rechtspersoonlijkheid)⁶⁰ toepassing kunnen maken van de ontworpen regeling.⁶¹ Indien dit het geval zou zijn, moeten ook zij uitdrukkelijk in artikel 2, 5°, van het voorontwerp worden vermeld.

7.2. In artikel 2, 6°, a), van het voorontwerp moet worden verwezen naar (het ontworpen) artikel 119ter, § 10, van de nieuwe gemeentewet, ingevoegd bij de nog aan te nemen wet ‘betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen’.

Artikel 3

8. Gelet op de definitie van het begrip “sanctioneerbare feiten” in artikel 2, 6°, van het voorontwerp moet het woord “ernstige” in artikel 3, § 1, eerste lid, worden weggelaten. Elders in het voorontwerp wordt overigens terecht gewag gemaakt van “sanctioneerbare feiten”, zonder dat het moet gaan om “‘ernstige’ sanctioneerbare feiten”.⁶²

Artikel 4

9.1. In artikel 4, § 1, tweede lid, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van “de kennisgeving, vermeld in het eerste lid”.

⁵⁸ De gemachtigde verklaarde daaromtrent: “In de mate dat OCMW’s rechten zouden toekennen op grond van Vlaamse regelgeving, vallen zij onder het toepassingsgebied van dit voorontwerp.”

⁵⁹ Zie artikel 2, eerste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

⁶⁰ Zie artikel 396 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’.

⁶¹ De door de Vlaamse Regering erkende woonmaatschappijen lijken op het eerste gezicht niet onder het begrip “openbaar bestuur” te vallen.

⁶² Zie het opschrift van hoofdstuk 2 van het voorontwerp, evenals de artikelen 5, § 1, en 13, § 2.

Hieromtrent om toelichting gevraagd, bevestigde de gemachtigde dat hiermee de ontvangst van een aanvraag tot toekenning van een recht wordt bedoeld. De tekst van het voorontwerp moet hieraan worden aangepast.

9.2. In artikel 4, § 2, van het voorontwerp wordt verwezen naar “artikel 14, §1, eerste lid”. Die bepaling bestaat echter niet. Allicht wordt de termijn vermeld in artikel 4, § 1, eerste lid, van het voorontwerp bedoeld. Die verwijzing moet dan ook worden aangepast.⁶³

Artikel 5

10. In de inleidende zin van artikel 5, § 1, eerste lid, van het voorontwerp schrijve men “blijkt dat er” (in plaats van “blijkt of er”).

Artikel 8

11.1. In artikel 8, § 1, eerste lid, 12° en 13°, wordt verwezen naar het kaderdecreet van 22 maart 2019 ‘betreffende de bestuurlijke handhaving’. Artikel 108 van het bij het Vlaams Parlement ingediende ontwerp van kaderdecreet ‘tot handhaving van Vlaamse regelgeving’ voorziet echter in de opheffing van het kaderdecreet van 22 maart 2019, zij het dat in een overgangsregeling is voorzien “voor de Vlaamse regelgeving die het kaderdecreet van 22 maart 2019 betreffende de bestuurlijke handhaving al van toepassing had verklaard”.⁶⁴ Het voorliggende voorontwerp zal daarop moeten worden afgestemd.

11.2. Artikel 8, § 1, eerste lid, 15°, van het voorontwerp verwijst naar “gemeentelijke en provinciale inspectiediensten”.

Hieromtrent om toelichting gevraagd verklaarde de gemachtigde:

“Het betreft hier de gemeentelijke en provinciale handhavers zoals die er b.v. zijn voor bepaalde aspecten van de VCRO, de DABM, onroerend erfgoed.”

Het is raadzaam dit in de tekst van het voorontwerp te verduidelijken.

11.3. In artikel 8, § 1, derde lid, van het voorontwerp wordt verwezen naar het eerste lid, 16°, terwijl een dergelijk punt niet bestaat. Dit moet worden aangepast.

⁶³ Ook in de artikelen 3, § 3, tweede lid, en 4, § 1, tweede lid, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van een advies van de DIOB “vermeld in artikel 14, §1, eerste lid”, maar om de in opmerking 3.4.5 vermelde redenen moeten die verwijzingen naar de DIOB sowieso worden weggelaten, behoudens indien tijdig een samenwerkingsakkoord met de federale overheid zou worden gesloten.

⁶⁴ *Parl.St.* VI.Parl. 2022-23, nr. 1724/1, 509.

Artikel 9

12. Krachtens artikel 9, 11°, van het voorontwerp vermeldt de integriteitsbeoordeling geen gegevens waarvan de mededeling schade zou kunnen toebrengen aan “het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest”. Het is niet duidelijk waarom enkel naar het Vlaamse Gewest wordt verwezen en niet naar de Vlaamse Gemeenschap of, bij uitbreiding, de federale overheid en de andere deelstaten.

Artikel 11

13. Luidens artikel 11, eerste lid, van het voorontwerp kan een openbaar bestuur met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders een protocol sluiten om nuttige gegevens te kunnen inwinnen in het kader van de uitvoering van integriteitsbeoordelingen. In het tweede lid van die bepaling wordt het begrip “distributienetbeheerders” gedefinieerd als volgt:

“de netbeheerders, vermeld in artikel 2, 8°, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, en de beheerder van het aardgasvervoersnet, vermeld in artikel 1, 31°, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen”.

In artikel 2, 8°, van de wet van 29 april 1999 ‘betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt’ wordt echter het begrip “netbeheerder” gedefinieerd, zijnde de beheerder van het transmissienet. Het begrip “distributienetbeheerder” wordt gedefinieerd in artikel 2, 11°, van die wet. In artikel 1, 31°, van de wet van 12 april 1965 ‘betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen’ wordt het begrip “beheerder van het aardgasvervoersnet” gedefinieerd. Het begrip “distributienetbeheerder” wordt in artikel 1, 13°, van die wet gedefinieerd.

De stellers van het voorontwerp moeten nagaan of in artikel 11, 2°, van het voorontwerp wel naar de beoogde entiteiten wordt verwezen.

Artikelen 12 en 13

14.1. Luidens artikel 12 van het voorontwerp zijn de personeelsleden van het openbaar bestuur die belast zijn met het integriteitsonderzoek, voor de handelingen die zij stellen ter uitvoering van dat onderzoek, gehouden aan het beroepsgeheim, vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek en wordt de persoon die het voormelde beroepsgeheim schendt, gesanctioneerd met de straffen vermeld in die bepaling.

In zoverre die bepaling louter herhaalt wat reeds uit artikel 458 van het Strafwetboek voortvloeit, is ze overbodig. Bovendien behoort de regeling van het beroepsgeheim en het bepalen van de uitzonderingen op de geheimhoudingsplicht in beginsel tot de bevoegdheid van de federale wetgever. Bijgevolg moet artikel 12 van het voorontwerp worden weggelaten. Indien het toch zou worden behouden, schrijve men “Overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek zijn ...”).

14.2. Een gelijkaardige opmerking geldt voor artikel 13, § 1, van het voorontwerp. Daarbij komt nog dat luidens het eerste zinsdeel van die bepaling “de volgende personen” gebonden zijn door het beroepsgeheim, zonder dat wordt gepreciseerd over welke personen het gaat.

14.3. Artikel 13, § 3, tweede lid, van het voorontwerp bepaalt dat de bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en artikel 85, van toepassing zijn op de inbreuken op dat artikel.

Die bepaling is overbodig. Uit artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit immers voort dat wanneer de decreetgever strafbepalingen aanneemt “de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek (...) hierop van toepassing [zijn], behoudens de uitzonderingen die voor bijzondere inbreuken door een decreet kunnen worden gesteld”. Tenzij anders wordt bepaald, zijn hoofdstuk VII en artikel 85 van het Strafwetboek dus sowieso van toepassing. Het tweede lid van artikel 13, § 3, moet bijgevolg worden weggelaten.

Artikel 14

15. In artikel 14 van het voorontwerp schrijve men “Bij de uitvoering van een integriteitsonderzoek *en* de integriteitsbeoordeling”.

Artikel 16

16. Gelet op de definitie van het begrip “gegevensbeschermingsautoriteit” in artikel 2, 4°, van het voorontwerp is het woord “bevoegde” in artikel 16, tweede lid, van het voorontwerp overbodig.

Hetzelfde geldt artikel 21, vierde en zesde lid, van het voorontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

ONTWERP VAN DECREET

ONTWERP VAN DECREET

Op voorstel van de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen en de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme;

Na beraadslaging,

DE VLAAMSE REGERING BESLUIT:

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme is ermee belast, in naam van de Vlaamse Regering, bij het Vlaams Parlement het ontwerp van decreet in te dienen, waarvan de tekst volgt:

Hoofdstuk 1. Inleidende bepaling en definities

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In dit decreet wordt verstaan onder:

- 1° algemene verordening gegevensbescherming: verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming);
- 2° betrokkene: de persoon waarvan de integriteit, met toepassing van dit decreet, wordt onderzocht en beoordeeld met het oog op de beslissingen, vermeld in artikel 3;
- 3° DIOB: de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, vermeld in artikel 10;
- 4° gegevensbeschermingsautoriteit: de Toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens zoals bedoeld in de wet van 3 december 2017 tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit;
- 5° openbaar bestuur: de gemeente, het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn, het intergemeentelijk samenwerkingsverband met rechtspersoonlijkheid, de provincie of de Vlaamse overheid, vermeld in artikel I.3, 1°, a) tot en met f), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018;
- 6° sanctioneerbare feiten: feiten waarvoor een strafrechtelijke of bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd en die kaderen binnen:
 - a) de oplijsting in artikel 119ter, §10, vijfde lid, van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988;
 - b) misdrijven op grond van Vlaamse regelgeving die bestraft worden met een minimumgevangenisstraf van vijf jaar;
- 7° verwerkingsverantwoordelijke: een verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van de algemene verordening gegevensbescherming;
- 8° werkdag: elke dag, behalve zaterdag, zondag en wettelijke feestdagen.

Hoofdstuk 2. Bestuurlijk optreden bij sanctioneerbare feiten

Art. 3. §1. Conform artikel 5 beslist een openbaar bestuur dat een recht dat op basis van Vlaamse regelgeving via een administratieve rechtshandeling wordt verleend, wordt geweigerd, geschorst, opgeheven of aan bijzondere voorwaarden onderworpen als er ernstige aanwijzingen zijn dat de begunstigde dat recht misbruikt, zal misbruiken of laat misbruiken om rechtstreeks of onrechtstreeks deel te nemen aan sanctioneerbare feiten.

Als een recht conform het eerste lid wordt geschorst, deelt het openbaar bestuur aan de betrokkene de voorwaarden mee om de schorsing ongedaan te maken.

Deze voorwaarden zijn verbonden met de ter zake geldende materiële rechtsregels die van toepassing zijn op het recht dat toegekend wordt en waarbij de toekenning van het recht geregeld wordt, en deze kunnen betrekking hebben op:

- 1° beperkingen inzake de functie of het gebruik van een onroerend goed;
- 2° openings- of sluitingstijden;
- 3° beperkingen op het vlak van activiteiten waarbinnen de ondermijnende criminaliteit zich kan manifesteren volgens de risicoanalyse, bedoeld in artikel 6 van de wet van [...] betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen.

§2. Als het misbruik van het recht, vermeld in paragraaf 1, betrekking heeft op een inrichting, waarvan het gebruik of de uitbating wordt mogelijk gemaakt door dat recht, kan het bevoegde openbaar bestuur, conform artikel 5, beslissen om de inrichting tijdelijk of permanent te sluiten.

§3. Een openbaar bestuur kan de beslissingen, vermeld in paragraaf 1 en 2, alleen nemen voor de rechten die het door zijn eigen administratieve rechtshandelingen kan verlenen of heeft verleend.

Als uit het integriteitsonderzoek, overeenkomstig hoofdstuk 3, blijkt dat er een beslissing nodig is van een ander bevoegd openbaar bestuur, kan het openbaar bestuur aan het andere openbaar bestuur vragen om de beslissingen, vermeld in paragraaf 1 en 2, te nemen. In het voormelde geval bezorgt het openbaar bestuur de integriteitsbeoordeling, de elementen uit het integriteitsonderzoek waarop de integriteitsbeoordeling is gesteund en, in voorkomend geval, het advies van de DIOB, vermeld in artikel 4, §1, tweede lid, waarop het is gesteund, aan het bevoegde openbaar bestuur.

§4. Een openbaar bestuur kan de beslissingen, vermeld in paragraaf 1 en 2, alleen nemen nadat de aanvrager of de houder van het toe te kennen of toegekende recht, of zijn raadsman is gehoord en ter gelegenheid daarvan zijn verweermiddelen schriftelijk of mondeling heeft kunnen doen gelden.

§5. Als het openbaar bestuur kennis heeft van gewijzigde feitelijke omstandigheden van de personen waarvoor een integriteitsonderzoek is gevoerd, kan het bestuur een nieuw integriteitsonderzoek voeren of aanvragen bij de DIOB.

Het openbaar bestuur trekt zijn beslissing, vermeld in paragraaf 1 en 2, volledig of gedeeltelijk in, als ten aanzien van de persoon van wie de integriteit is onderzocht, nieuwe elementen bekend worden waaruit blijkt dat de feiten waarop de beslissing is gebaseerd, niet vaststaan of het risico op misbruik van het recht is geweken.

Art. 4. §1. Als het openbaar bestuur een aanvraag tot toekenning van een recht als vermeld in artikel 3, §1, ontvangt, kan het integriteitsonderzoek gevoerd worden binnen een vervalltermijn van vijftig werkdagen vanaf de datum die de regelgeving bepaalt voor de kennisgeving van de ontvangst van de aanvraag aan de betrokkene. De voormelde termijn kan door het openbaar bestuur één keer verlengd worden met dertig werkdagen.

Het openbaar bestuur kan binnen vijftien dagen na de kennisgeving van de ontvangst van een aanvraag tot toekenning van een recht, beslissen om aan de DIOB een advies te vragen. In het voormelde geval wordt de vervalltermijn van

vijftig werkdagen, vermeld in het eerste lid, opgeschort tot de dag waarop het openbaar bestuur het voormelde advies heeft ontvangen. Vanaf de dag waarop het openbaar bestuur het voormelde advies heeft ontvangen, loopt de voormelde termijn van vijftig werkdagen verder.

§2. De behandelingstermijn die de regelgeving bepaalt voor de beslissing over een aanvraag tot toekenning van een recht, wordt, onverminderd de schorsingsgronden die zijn bepaald in de voormelde regelgeving, geschorst voor de termijn waarbinnen het onderzoek wordt gevoerd.

Hoofdstuk 3. Integriteitsonderzoek en integriteitsbeoordeling

Afdeling 1. Algemene bepalingen

Art. 5. §1. Het bevoegde openbaar bestuur kan de beslissingen, vermeld in artikel 3, alleen nemen op basis van een gemotiveerde integriteitsbeoordeling waaruit blijkt dat er een aanwijsbaar ernstig risico, gebaseerd op feiten, omstandigheden of redelijke vermoedens, bestaat dat het recht, toegekend via de administratieve rechtshandeling, wordt misbruikt of zal worden misbruikt om een van volgende acties te plegen:

- a) toelaten dat uit eerder gepleegde sanctioneerbare feiten verkregen voordelen, al dan niet financieel van aard, worden benut;
- b) sanctioneerbare feiten.

Bij de integriteitsbeoordeling wordt rekening gehouden met de ernst van de feiten en de relatie van de houder of aanvrager van het recht tot de sanctioneerbare feiten, in het bijzonder:

- 1° de wijze waarop hij bij de sanctioneerbare feiten is betrokken;
- 2° het feit of hij direct of indirect leiding geeft of heeft gegeven aan een rechtspersoon die de sanctioneerbare feiten heeft begaan;
- 3° het feit of een derde die, de facto of de jure, een dominante positie tegenover hem inneemt, sanctioneerbare feiten heeft gepleegd.

§2. Het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling hebben alleen betrekking op de natuurlijke en rechtspersonen die de begunstigde zijn van het recht, vermeld in artikel 3, of de gekende of de vermoedelijke lastgever van de voormelde begunstigde.

Onder gekende of vermoedelijke lastgever worden begrepen:

- 1° natuurlijke personen of rechtspersonen die direct of indirect vermogen verschaffen of hebben verschafft aan de betrokkene;
- 2° elke andere natuurlijke persoon of rechtspersoon die in rechte betrokken is bij de vestiging of uitbating.

Art. 6. Het integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling voldoen aan al de volgende voorwaarden:

- 1° ze zijn niet discriminatoir;
- 2° ze zijn duidelijk, ondubbelzinnig en objectief;
- 3° ze gebeuren op een transparante wijze.

Afdeling 2. Bepalingen over het integriteitsonderzoek

Art. 7. Het bevoegde openbaar bestuur of de DIOB voeren het integriteitsonderzoek uit.

Als een openbaar bestuur over onvoldoende informatie beschikt om een omvattend integriteitsonderzoek uit te voeren, kan het een adviesvraag stellen aan de DIOB.

Het integriteitsonderzoek wordt uitgevoerd onder het gezag en de verantwoordelijkheid van het openbaar bestuur of, in voorkomend geval, de DIOB. Het openbaar bestuur of de DIOB zijn verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens die bij het integriteitsonderzoek worden betrokken.

Om mogelijke of lopende vooronderzoeken in strafzaken te vrijwaren, brengt het openbaar bestuur het Openbaar Ministerie op de hoogte van zijn voornemen om een integriteitsonderzoek in te stellen. Het Openbaar Ministerie beschikt over een vervaltermijn van dertig dagen vanaf de kennisgeving om bezwaar in te stellen tegen het instellen van een integriteitsonderzoek.

Wanneer het Openbaar Ministerie binnen de vervaltermijn van dertig dagen bezwaar aantekent kan het openbaar bestuur geen integriteitsonderzoek opstarten. Wanneer na het verstrijken van de vervaltermijn een integriteitsonderzoek is opgestart kan het Openbaar Ministerie alsnog de stopzetting ervan vragen.

Art. 8. §1. Onverminderd de regelgeving die van toepassing is op het verstrekken van informatie door de volgende instanties, kan het bevoegde openbaar bestuur in het kader van het integriteitsonderzoek tot die instanties een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens en informatie richten:

- 1° de geïntegreerde politie, vermeld in de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, voor de gegevens die door de politiediensten zijn verwerkt;
- 2° het centraal strafregister, vermeld in artikel 594 van het Wetboek van Strafvordering;
- 3° de inlichtingen- en veiligheidsdiensten bedoeld in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, voor de gegevens die door die diensten zijn verwerkt;
- 4° de Cel voor financiële informatieverwerking bedoeld in de wet van 18 september 2017 tot voorkoming van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en tot beperking van het gebruik van contanten, voor de gegevens die zijn gemeld aan het Openbaar Ministerie op basis van artikel 82, §2, van de voormelde wet;
- 5° de Algemene Administraties van de fiscaliteit, de Bijzondere Belastinginspectie en de Douane en Accijnzen van de Federale Overheidsdienst Financiën, voor de volgende gegevens:
 - a) de openstaande fiscale schulden;
 - b) de aangiftes van veroordelingen en vastgestelde inbreuken op de fiscale wetten die onder hun bevoegdheid vallen;
 - c) de kadastrale gegevens;
- 6° de sociale inspectiediensten, voor de volgende gegevens:
 - a) de openstaande sociale schulden;
 - b) de aangiftes van veroordelingen;
 - c) de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder hun bevoegdheid vallen;
- 7° de economische inspectie, voor de volgende gegevens:
 - a) de gegevens uit de Kruispuntbank van Ondernemingen en het UBO-register;
 - b) veroordelingen;
 - c) de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder haar bevoegdheid vallen;
- 8° de Dienst Vreemdelingenzaken, voor de veroordelingen en de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder zijn bevoegdheid vallen;
- 9° het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, voor de veroordelingen en de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder zijn bevoegdheid vallen;
- 10° het Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten, voor de veroordelingen en de vastgestelde inbreuken op de wetten die onder zijn bevoegdheid vallen;
- 11° het European Criminal Records Information System;

- 12° de Vlaamse Inspectiediensten, vermeld in artikel 2, 31°, van het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023;
- 13° de beboetingsinstanties, vermeld in het kaderdecreet Vlaamse Handhaving van 14 juli 2023, en de entiteit, vermeld in artikel 77 van het voormelde decreet;
- 14° de openbare besturen die bevoegd zijn voor de toekenning van het recht, vermeld in artikel 3 van dit decreet;
- 15° gemeentelijke, intergemeentelijke en provinciale inspectiediensten die belast zijn met de handhaving van Vlaamse regelgeving.

Het bevoegde openbaar bestuur motiveert het verzoek, vermeld in het eerste lid, en vermeldt daarbij al de volgende gegevens:

- 1° de natuurlijke persoon of rechtspersoon die het voorwerp uitmaakt van het verzoek;
- 2° de context van het verzoek;
- 3° de doelstelling van de aanwending van de gegevens die worden verkregen door het verzoek.

De instanties, vermeld in het eerste lid, 12° tot en met 14°, die deel uitmaken van de Vlaamse overheid, vermeld in artikel I.3, 1°, a) tot en met f), van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, beantwoorden een informatieverzoek van een openbaar bestuur en delen de gevraagde gegevens mee.

§2. Onverminderd de regelgeving die van toepassing is op het verstrekken van informatie door de gerechtelijke overheden, kan het bevoegde openbaar bestuur in het kader van het integriteitsonderzoek tot de gerechtelijke overheden een verzoek tot mededeling van persoonsgegevens en informatie richten.

De mededeling, aanwending en verwerking van de gegevens die afkomstig zijn van de gerechtelijke overheden, mogen geen afbreuk doen aan de uitoefening van de strafvordering.

§3. Het bevoegde openbaar bestuur kan bij de uitvoering van het integriteitsonderzoek alle publiek toegankelijke informatiebronnen gebruiken.

§4. Het bevoegde openbaar bestuur kan de gegevens die met toepassing van paragraaf 1 tot en met 3 zijn verkregen, alleen verwerken voor het doel waarvoor het verzoek is ingediend.

§5. De Vlaamse Regering sluit een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten als vermeld in artikel 92bis, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen over de mededeling van persoonsgegevens en informatie door:

- 1° de instanties, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 1° tot en met 11°;
- 2° de gerechtelijke overheden, vermeld in paragraaf 2.

§6. De nadere regels ter uitvoering van dit artikel worden bepaald door de Vlaamse Regering.

Afdeling 3. Specifieke bepaling voor de integriteitsbeoordeling

Art. 9. De integriteitsbeoordeling vermeldt geen gegevens waarvan de mededeling schade zou kunnen toebrengen aan een van de volgende aspecten:

- 1° de verdediging van de onschendbaarheid van het nationale grondgebied en van de militaire defensieplannen;
- 2° de vervulling van de opdrachten van de strijdkrachten;

- 3° de inwendige veiligheid van de Staat, met inbegrip van het domein van de kernenergie, en het voortbestaan van de democratische en grondwettelijke orde;
- 4° de uitwendige veiligheid van de Staat en de internationale betrekkingen;
- 5° het wetenschappelijk en economisch potentieel van het land of elk ander fundamenteel belang van de Staat;
- 6° de veiligheid van de Belgische onderdanen in het buitenland;
- 7° de werking van de besluitvormingsorganen van de Staat;
- 8° de bescherming van de bronnen;
- 9° het geheim van een lopend opsporings- of gerechtelijk onderzoek;
- 10° een rechtmatig economisch, financieel of commercieel belang van een openbaar bestuur;
- 11° het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap;
- 12° rechtmatige commerciële en industriële belangen;
- 13° de bescherming van de privacy van derden.

Hoofdstuk 4. Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen

Art. 10. De Vlaamse Regering sluit een samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten als vermeld in artikel 92bis, §1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, over de deelname aan de Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen, die is opgericht bij de wet van [...] betreffende de gemeentelijke bestuurlijke handhaving, de instelling van een gemeentelijk integriteitsonderzoek en houdende oprichting van een Directie Integriteitsbeoordeling voor Openbare Besturen.

In het samenwerkingsakkoord, vermeld in het eerste lid, worden geregeld:

- 1° de opdracht van DIOB;
- 2° de werking, met name de procedure voor de adviesaanvraag en de adviesverlening;
- 3° de toegang tot persoonsgegevens bij de relevante overheidsdiensten;
- 4° de nationale en internationale samenwerking;
- 5° de uitwisseling van gegevens met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders;
- 6° de geheimhouding;
- 7° de bescherming van persoonsgegevens;
- 8° het centraal register, vermeld in artikel 15;
- 9° de personeelssamenstelling;
- 10° de financiering.

Hoofdstuk 5. Uitwisseling van gegevens met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders

Art. 11. Een openbaar bestuur kan met de nutsbedrijven en distributienetbeheerders een protocol sluiten om nuttige gegevens te kunnen inwinnen in het kader van de uitvoering van integriteitsbeoordelingen. De voormelde gegevens kunnen alleen ingewonnen worden als dat noodzakelijk is voor het integriteitsonderzoek in kwestie.

In het eerste lid wordt verstaan onder:

- 1° nutsbedrijven: de instanties die in het kader van de openbare nutsvoorziening instaan voor de levering van water;
- 2° distributienetbeheerders: de netbeheerders, vermeld in artikel 2, 11°, van de wet van 29 april 1999 betreffende de organisatie van de elektriciteitsmarkt, en de beheerder van het aardgasvervoersnet, vermeld in artikel 1, 13°, van de wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige producten en andere door middel van leidingen.

Hoofdstuk 6. Geheimhouding

Art. 12. Overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek zijn de personeelsleden van het openbaar bestuur die belast zijn met het integriteitsonderzoek, voor de handelingen die ze stellen ter uitvoering van dat onderzoek, gehouden aan het beroepsgeheim. De persoon die het voormelde beroepsgeheim schendt, wordt gesanctioneerd met de straffen, vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek.

Art. 13. §1. Buiten het geval waarin ze worden opgeroepen om in rechte te getuigen in strafzaken, of voor een parlementaire onderzoekscommissie, zijn de leden van het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3 te nemen en alle personeelsleden van het openbaar bestuur die kennis krijgen van persoonsgegevens en informatie die werd verzameld met het oog op het uitvoeren van integriteitsbeoordelingen gebonden door het beroepsgeheim, vermeld in artikel 458 van het Strafwetboek. Zij mogen aan geen enkele persoon of autoriteit gegevens bekendmaken waarvan ze bij de uitoefening van de bevoegdheden krachtens dit decreet, in kennis zijn gesteld.

De geheimhoudingsplicht, vermeld in het eerste lid, blijft bestaan als de personen, vermeld in het eerste lid, het openbaar bestuur hebben verlaten of de medewerking hebben stopgezet.

§2. Inbreuken op de bepalingen, vermeld in paragraaf 1, worden bestraft met een gevangenisstraf van een jaar tot drie jaar en een geldboete van honderd euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen.

Hoofdstuk 7. De bescherming van persoonsgegevens

Art. 14. Bij de uitvoering van een integriteitsonderzoek en de integriteitsbeoordeling is de verwerking van persoonsgegevens beperkt tot de volgende categorieën:

- 1° de voor- en achternaam, het adres, de geboortedatum, de geboorteplaats, de woon- en verblijfplaats of de plaats van vestiging van de betrokkene;
- 2° de voor- en achternaam, het adres, de geboortedatum, de geboorteplaats, de woon- en verblijfplaats of de plaats van vestiging van degene door wie de betrokkene zich laat vertegenwoordigen;
- 3° het Rijksregisternummer van de personen, vermeld in punt 1° en 2°;
- 4° het nummer van een officieel identificatiedocument, uitgereikt door een overheid;
- 5° de financiële, administratiefrechtelijke en gerechtelijke gegevens;
- 6° de naam, maatschappelijke zetel en het ondernemingsnummer van de rechtspersonen die het voorwerp uitmaken van een integriteitsonderzoek;
- 7° de gegevens waarop de beslissing, vermeld in artikel 3, is gesteund;
- 8° de met redenen omklede beslissing van het openbaar bestuur met betrekking tot de beslissing, vermeld in artikel 3;
- 9° de gegevens uit de publiek toegankelijke informatiebronnen, vermeld in artikel 8, §3;
- 10° de gegevens van nutsbedrijven en distributienetbeheerders, vermeld in artikel 11.

Art. 15. Er wordt een centraal register bijgehouden van de natuurlijke personen of rechtspersonen die het voorwerp uitmaken of hebben uitgemaakt van een integriteitsonderzoek.

Het openbaar bestuur dat zelf een integriteitsonderzoek voert meldt dit aan DIOB zodat dit opgenomen wordt in het register.

Het centraal register, vermeld in het eerste lid, is bedoeld om het beheer van de integriteitsonderzoeken te verzekeren.

Art. 16. Elk openbaar bestuur houdt een lijst bij die al de volgende gegevens bevat:

- 1° de rechtspersonen of natuurlijke personen, instanties, autoriteiten of diensten waarvan de gegevens afkomstig zijn die worden verwerkt in het kader van het integriteitsonderzoek;
- 2° de geraadpleegde gegevensbanken;
- 3° de naam, de maatschappelijke zetel en het ondernemingsnummer van de rechtspersonen die het voorwerp uitmaken van een integriteitsonderzoek;
- 4° de gegevens waarop de beslissing, vermeld in artikel 3, is gesteund;
- 5° de gemotiveerde beslissing van het openbaar bestuur over de beslissing, vermeld in artikel 3.

De lijst, vermeld in het eerste lid, wordt ter beschikking gehouden van de gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens.

Art. 17. Het openbaar bestuur verwerkt het rijksregisternummer en het unieke ondernemingsnummer van de natuurlijke en rechtspersonen in het kader van de toepassing van artikel 3 uitsluitend om tot een gemotiveerde integriteitsbeoordeling te komen.

Bij de verwerking van de persoonsgegevens, vermeld in het eerste lid, zijn de volgende voorwaarden van toepassing:

- 1° de categorieën van personen die toegang hebben tot de persoonsgegevens worden door de verwerkingsverantwoordelijke of, in voorkomend geval, door de verwerker aangewezen, met een beschrijving van hun functie bij de verwerking van de gegevens in kwestie;
- 2° de lijst van categorieën van personen, vermeld in punt 1°, wordt door de verwerkingsverantwoordelijke of, in voorkomend geval, de verwerker ter beschikking van de gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens gesteld;
- 3° de categorieën van personen, vermeld in punt 1°, respecteren het vertrouwelijke karakter van de persoonsgegevens op grond van een wettelijke of reglementaire verplichting of een gelijkwaardige contractuele bepaling;
- 4° er worden passende technische en organisatorische maatregelen genomen om de persoonsgegevens te beveiligen tegen accidentele of ongeoorloofde vernietiging, tegen toevallig verlies en tegen wijziging of andere ongeoorloofde verwerking van dergelijke gegevens;
- 5° er worden logbestanden aangelegd voor het beheersysteem en ten minste voor de volgende handelingen: verzameling, wijziging, raadpleging, communicatie, inclusief overdrachten, interconnectie en verwijdering.

De logbestanden, vermeld in het tweede lid, 5°, worden gebruikt voor de volgende doeleinden:

- 1° om de reden, de datum en het tijdstip van de handelingen, vermeld in het tweede lid, 5°, vast te stellen;
- 2° om de categorieën personen die de persoonsgegevens hebben geraadpleegd en de identiteit van de persoon die de gegevens heeft bekeken, vast te stellen;
- 3° om de systemen vast te stellen die de persoonsgegevens hebben meegedeeld;
- 4° om de categorieën van ontvangers van de persoonsgegevens vast te stellen en, als dat mogelijk is, de identiteit van de ontvangers van de persoonsgegevens.

De logbestanden, vermeld in het tweede lid, 5°, worden drie jaar bewaard.

De bevoegde functionarissen voor gegevensbescherming zien erop toe dat dit beleid wordt gevolgd.

De Vlaamse Regering kan aanvullende garanties bepalen.

Art. 18. §1. Het dossier dat een openbaar bestuur heeft aangelegd om tot een integriteitsbeoordeling te komen, bevat al de volgende elementen:

- 1° de gegevens die worden gevraagd en verkregen met toepassing van artikel 8;
- 2° de gegevens die in het kader van de adviesaanvraag moeten worden verstrekt aan de DIOB;
- 3° de beslissing van de DIOB over de ontvankelijkheid van de aanvraag;
- 4° de motivatie voor het te beschermen belang, vermeld in artikel 9;
- 5° het gemotiveerde advies;
- 6° de gegevens, vermeld in artikel 16, 1°.

Het dossier, vermeld in het eerste lid, is alleen toegankelijk of kan alleen geraadpleegd worden door de leden die door het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3, te nemen, worden aangewezen op basis van de nood om er kennis van te nemen.

§2. Het dossier dat door een openbaar bestuur wordt aangelegd om tot een integriteitsbeoordeling te komen, wordt door het openbaar bestuur gearcheveerd onmiddellijk nadat het openbaar bestuur een beslissing als vermeld in artikel 3 heeft genomen of heeft besloten dat er geen aanleiding is om een beslissing als vermeld in artikel 3 te nemen.

De gegevens die conform het eerste lid zijn gearcheveerd, zijn alleen toegankelijk:

- 1° voor het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3 te nemen, op basis van een specifieke motivering in het kader van de verdediging in rechte of een belangrijke missie van openbaar belang;
- 2° voor de gerechtelijke overheden in het kader van de opsporing en vervolging van misdrijven.

Het dossier, vermeld in het eerste lid, wordt vernietigd zes jaar na de archivering, vermeld in het eerste lid. De met het dossier corresponderende gegevens worden gelijktijdig geschrapt uit de lijst bedoeld in artikel 16.

Art. 19. Het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3 te nemen, is de verwerkingsverantwoordelijke voor alle persoonsgegevens en informatie die in het kader van een integriteitsonderzoek worden verzameld.

Het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3 te nemen, neemt de gepaste technische en organisatorische maatregelen om te verzekeren dat de toegang tot de gegevens en de verwerkingsmogelijkheden beperkt wordt tot wat de personen nodig hebben voor de uitoefening van hun functie of voor de behoeften van de dienst.

Het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3 te nemen, neemt de gepaste technische of organisatorische maatregelen om de persoonsgegevens te beschermen tegen:

- 1° toevallige of ongeoorloofde vernietiging van de persoonsgegevens;
- 2° toevallig verlies van de persoonsgegevens;
- 3° de wijziging of iedere andere niet-toegelaten verwerking van de persoonsgegevens.

De Vlaamse Regering bepaalt daartoe de nadere modaliteiten.

Art. 20. §1. Onverminderd artikel 14 en 16 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens en in afwijking van artikel 14 tot en met 18 van de algemene verordening gegevensbescherming en als artikel 14, lid 5, b), c) of d), van de voormelde verordening niet kan worden ingeroepen, kunnen de rechten van de betrokkenen worden overgedragen, beperkt of uitgesloten als de toepassing ervan de goede uitvoering van het integriteitsonderzoek en het opstellen van de integriteitsbeoordeling zou schaden.

De afwijkingen, vermeld in het eerste lid, gelden minstens gedurende de periode waarin de betrokkene het voorwerp uitmaakt van een integriteitsonderzoek of de daarmee verband houdende voorbereidende werkzaamheden die worden uitgevoerd door het openbaar bestuur en gelden maximaal tot het ogenblik waarop een beslissing als vermeld in artikel 3 wordt genomen.

§2. De beperkingen van de rechten van de betrokkene, vermeld in paragraaf 1, doen geen afbreuk aan de specifieke rechten die aan de betrokkene zijn toegekend door of krachtens de wet in het kader van bepaalde geschilprocedures of administratieve procedures.

Art. 21. In dit artikel worden verstaan onder functionaris voor gegevensbescherming: de personen die binnen de respectieve overheidsinstanties of entiteiten zijn aangewezen als functionaris voor gegevensbescherming of als data protection officer.

Het verzoek om de rechten, vermeld in artikel 14 tot en met 18 en 21 van de algemene verordening gegevensbescherming, uit te oefenen, voor de verwerking van persoonsgegevens door het orgaan van het openbaar bestuur dat bevoegd is om een beslissing als vermeld in artikel 3 van dit decreet, te nemen, wordt gericht aan de functionaris voor gegevensbescherming bij het openbaar bestuur.

De functionaris voor gegevensbescherming geeft aan de verzoeker, vermeld in het tweede lid, een ontvangstmelding.

De functionaris voor gegevensbescherming informeert de betrokkene onmiddellijk schriftelijk en in elk geval binnen dertig dagen nadat de functionaris voor gegevensbescherming het verzoek, vermeld in het tweede lid, heeft ontvangen, over elke weigering of beperking van het recht, vermeld in het tweede lid, en ook over de redenen van de weigering of beperking. De informatie over de weigering of de beperking kan worden weggelaten als het meedelen ervan de goede uitvoering van het integriteitsonderzoek en het opstellen van de integriteitsbeoordeling zou schaden. De functionaris voor gegevensbescherming vermeldt de feitelijke of juridische redenen waarop zijn beslissing berust. De inlichtingen worden ter beschikking gesteld van de gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens.

Als dat nodig is op basis van de complexiteit van de verzoeken en het aantal verzoeken, vermeld in het tweede lid, kan de termijn, vermeld in het vierde lid, worden verlengd met zestig dagen. Binnen dertig dagen nadat de functionaris voor gegevensbescherming het verzoek, vermeld in het tweede lid, heeft ontvangen, informeert de functionaris voor gegevensbescherming de betrokkene over de voormelde verlenging en de reden van het uitstel.

De functionaris voor gegevensbescherming brengt de betrokkene op de hoogte van de mogelijkheid om klacht in te dienen bij de gegevensbeschermingsautoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens en om een beroep in rechte in te stellen.

Hoofdstuk 8. Slotbepalingen

Art. 22. De Vlaamse Regering evalueert dit decreet twee jaar na de datum van de inwerkingtreding ervan.

Art. 23. De Vlaamse Regering bepaalt voor iedere bepaling van dit decreet de datum van inwerkingtreding.

Brussel, 22 september 2023.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving,
Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

De Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur,
Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen,

Bart SOMERS