

DE WET PRIVATE VEILIGHEID: KNELPUNTEN IN HET LICHT VAN HET NON BIS IN IDEM-BEGINSEL EN HET RECHT VAN VERDEDIGING

Evelyne **Lozie Maes**, Advocate Balie Brussel; gastprofessor UCLouvain Saint-Louis

Brecht **Vroonen**, Advocaat Balie Brussel; praktijkassistent KU Leuven en UHasselt*

De private veiligheidssector wordt in België gereguleerd door de Wet Private Veiligheid. Zowel bewakingsondernemingen als bewakingspersoneel dienen de bepalingen uit deze wet na te leven. Voor de handhaving ervan werden een controle- en een sanctiemechanisme uitgewerkt.

Deze bijdrage onderzoekt de verenigbaarheid van het controle- en sanctiemechanisme met het non bis in idem-beginsel en het recht van verdediging. Vooreerst wordt vastgesteld dat het non bis in idem-beginsel en het recht van verdediging van toepassing zijn op de mogelijke sancties uit de Wet Private Veiligheid. Vervolgens worden drie knelpunten uitgelicht. Ten eerste schendt de mogelijkheid om meerdere sancties op te leggen voor dezelfde inbreuk het non bis in idem-beginsel. Ten tweede laat de Wet Private Veiligheid ruimte voor fishing expeditions, waarbij inspecteurs onder dreiging van een sanctie documenten opvragen waarvan ze niet zeker zijn dat ze bestaan. Deze praktijk schendt het recht om zichzelf niet te beschuldigen. Ten derde wordt niet vereist dat de inspecteur voorafgaand aan een verhoor meldt dat de betrokkene het recht heeft om zichzelf niet te beschuldigen.

I. INLEIDING

1. De private veiligheidssector in België is uitgegroeid tot een volwaardige partner ter ondersteuning van de politie en veiligheidsdiensten¹. Deze sector bekleedt een belangrijke rol in het geïntegreerde veiligheidsbeleid². In 2022 waren er 153 vergunde bewakingsondernemingen, die samen 27.125 veiligheidspersoneelsleden³ in dienst hadden⁴.

De private veiligheidssector in België werd sinds 1990 gereguleerd door de zogenaamde "wet Tobback"⁵. Deze wet werd vervangen door de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna: "Wet Private Veiligheid")⁶. De indieners van het wetsontwerp beoogden om de regelgeving te moderniseren, om zo tegemoet te komen aan de verregaande professionalisering in de sector van de private veiligheid⁷. De Wet Private Veiligheid voorziet niet alleen in een aantal voorschriften en gedragsregels voor bewakingsagenten

en bewakingsondernemingen, maar ook in een controle- en sanctiemechanisme.

2. In haar antwoord op een parlementaire vraag eind 2022 prees de minister van Binnenlandse Zaken de huidige wetgeving. Zo stelde ze dat België een duidelijke en goed uitgebouwde regelgeving inzake private veiligheid heeft, die vaak als referentie voor buurlanden dient⁸.

Nochtans formuleerde de Raad van State, afdeling Wetgeving een aantal kritische opmerkingen bij het wetsontwerp van de Wet Private Veiligheid. Hij wees onder meer erop dat meerdere verschillende sancties voor dezelfde inbreuk konden worden opgelegd⁹. Verder werd ervoor gewaarschuwd dat de onderzoeksbevoegdheden van de inspectiediensten dermate ruim waren omschreven dat het recht om zichzelf niet te beschuldigen kon worden aangetast¹⁰.

* Deze bijdrage werd geschreven met financiële steun van Arxia. De academische objectiviteit en vrijheid van de auteurs werden niet beperkt.

1 BERLO R., SMEETS F. en COOLS M., 'De uitgebreide bevoegdheden voor de privé-sector', *Blue Minds* 2018/5, (9) 9.

2 Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, KAMER, 2016-2017, nr. 2388/1, 5.

3 I.e. personen met een identiteitskaart. Zie *infra*, nr. 6.

4 Jaarlijks verslag van de private en bijzondere veiligheid 2022 (raadpleegbaar op de website van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie (www.besafe.be)).

5 Wet van 10 april 1990 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, BS 29 mei 1990, 10963.

6 Wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, BS 31 oktober 2017, 96776.

7 Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, KAMER, 2016-2017, nr. 2388/1, 5.

8 *Vr. en Antw.*, KAMER, Vr. nr. 1606, 16 december 2023 (K. METSU, antw. A. VERLINDEN).

9 Adv.RvS 25 januari 2017, 60.619/2, over een voorontwerp van wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, 49-51.

10 Adv.RvS 25 januari 2017, 60.619/2, over een voorontwerp van wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, 69.

In deze bijdrage wordt een analyse gemaakt van een aantal knelpunten in het licht van de rechten van verdediging en het *non bis in idem*-beginsel, zoals gewaarborgd door respectievelijk artikel 6 EVRM en artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM en als algemene rechtsbeginselen.

In titel II worden de basisbeginselen van de Wet Private Veiligheid uiteengezet. In titel III wordt de toepasselijkheid van de rechten van verdediging en het *non bis in idem*-beginsel op het controle- en sanctiemechanisme uit de Wet Private Veiligheid onderzocht. Tot slot wordt in titel IV ingegaan op een aantal knelpunten van de Wet Private Veiligheid met betrekking tot het *non bis in idem*-beginsel en het recht om zichzelf niet te beschuldigen.

II. DE BASISBEGINSELEN VAN DE WET PRIVATE VEILIGHEID

3. Hieronder wordt eerst kort het toepassingsgebied van de Wet Private Veiligheid uiteengezet. Vervolgens wordt een beknopt overzicht gegeven van de belangrijkste voorschriften en gedragsregels uit de Wet Private Veiligheid. Ten derde wordt het toezichtsmechanisme op de naleving van de Wet Private Veiligheid weergegeven. Tot slot wordt ingegaan op de verschillende sancties.

1. Toepassingsgebied

4. De Wet Private Veiligheid is van toepassing op elke uitoefening van bewakingsactiviteiten¹¹. Artikel 3 Wet Private Veiligheid somt op limitatieve wijze de activiteiten op die worden beschouwd als bewakingsactiviteiten, zoals de "bescherming van personen" en "het toezicht op en de controle van personen met het oog op het verzekeren van de veiligheid op al dan niet publiek toegankelijke plaatsen".

Volgens de memorie van toelichting moet deze bepaling zo worden begrepen dat het enkel activiteiten omvat die gericht zijn op 'security' en niet op 'safety'. Het toezicht door een redder in het zwembad of de controle door een preventieadviseur inzake gezondheid en welzijn op het werk zou niet binnen het toepassingsgebied van de wet vallen¹². Ook activiteiten waarbij toezicht houden een inherent, maar slechts bijkomstig aspect is, vallen volgens de memorie van toelichting niet binnen het toepassingsgebied van de Wet Private Veiligheid. Zo zouden de activiteiten van verpleegkundigen, leerkrachten, opvoeders of

bibliothecarissen geen bewakingsactiviteiten zijn onder de Wet Private Veiligheid¹³.

Tot slot voorziet artikel 15 Wet Private Veiligheid in de mogelijkheid voor de Koning om een lijst van activiteiten vast te stellen die niet als bewakingsactiviteit onder de Wet Private Veiligheid worden beschouwd. In het KB van 26 juni 2024 tot bepaling van de beroepen of activiteiten die niet beschouwd worden als activiteiten zoals bedoeld in de wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid¹⁴ worden bijvoorbeeld de leden van de politiedienst en de gemeenschapswachten uitgesloten van het toepassingsgebied van de Wet Private Veiligheid.

2. Voorschriften en gedragsregels

5. De Wet Private Veiligheid bevat ten eerste een aantal voorschriften en verplichtingen waaraan bewakingsondernemingen dienen te voldoen.

Als preventieve controle dienen alle bewakingsondernemingen vergund te zijn door de minister van Binnenlandse Zaken. Deze vergunning wordt verleend voor een periode van vijf jaar. Elke uitoefening van bewakingsactiviteiten door een bewakingsonderneming zonder vergunning is in beginsel verboden¹⁵.

Verder zijn er nog andere gedragsregels voor bewakingsondernemingen, zoals de meldingsplicht van feiten die een wanbedrijf of misdaad opleveren¹⁵ of het verbod om tussen te komen in een politiek of een arbeidsconflict¹⁶.

6. Vervolgens worden de voorwaarden en verplichtingen beschreven waaraan bepaalde personen die in de private bewakingssector werken¹⁷, zoals bewakingsagenten, dienen te voldoen.

Eén van de belangrijkste verplichtingen is dat personen die zijn belast met het uitoefenen van bewakingsactiviteiten, houder dienen te zijn van een identificatiekaart. Die identificatiekaart wordt afgeleverd door de minister van Binnenlandse Zaken. De identificatiekaart is vijf jaar geldig, hernieuwbaar voor eenzelfde periode. De bewakingsonderneming is ervoor verantwoordelijk dat deze personen die voor haar werkzaam zijn, over een identificatiekaart beschikken¹⁸.

Een identificatiekaart kan slechts worden afgeleverd indien de persoon voldoet aan de wettelijke voorwaarden, zoals het vol-

11 Art. 14 Wet Private Veiligheid.

12 Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, KAMER, 2016-2017, nr. 2388/1, 14.

13 *Ibid.*

14 KB 26 juni 2024 tot bepaling van de beroepen of activiteiten die niet beschouwd worden als activiteiten zoals bedoeld in de wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, BS 8 augustus 2024, 94302.

15 Art. 49 Wet Private Veiligheid.

16 Art. 50 Wet Private Veiligheid.

17 Art. 60 Wet Private Veiligheid: "Dit hoofdstuk is met name van toepassing op:

1° de personen die de werkelijke leiding hebben in een onderneming of een interne dienst;

2° de personen die zonder de werkelijke leiding te hebben in een onderneming, hetzij zitting hebben in de raad van bestuur van een onderneming, hetzij de controle uitvoeren over een onderneming in de zin van artikel 5 van het Wetboek van vennootschappen;

3° de personen belast met het uitoefenen van de activiteiten behorend tot het toepassingsgebied van deze wet, bedoeld onder hoofdstuk 2, afdeling 2;

4° de personen, belast met de commerciële relaties met de klanten van een onderneming;

5° de lesgevers en cursuscoördinatoren van opleidingsinstellingen;

6° de personen die voor een bewakingsonderneming of een interne bewakingsdienst een andere functie uitoefenen dan deze die in dit artikel, onder 1° tot en met 5°, beoogd worden."

18 Art. 76 Wet Private Veiligheid.

gen van een beroepsopleiding¹⁹. De minister van Binnenlandse Zaken kan bovendien een onderzoek naar de veiligheidsvoorwaarden instellen²⁰. Er kan geen identificatiekaart worden afgeleverd voordat dit onderzoek is afgerond en is besloten dat de persoon aan alle veiligheidsvoorwaarden voldoet²¹.

Tijdens het uitoefenen van bewakingsactiviteiten dient de bewakingsagent bovendien niet enkel houder te zijn van de identificatiekaart, maar dient hij deze ook duidelijk leesbaar te dragen²².

7. Tot slot worden de bevoegdheden en gedragsregels voor bewakingsondernemingen en bewakingsagenten bepaald. Dit zijn verscheidene voorschriften met betrekking tot, onder andere, het gebruik van wapens²³, toegangscontroles²⁴ en bewakingsactiviteiten op de openbare weg²⁵.

3. Controlebevoegdheden

8. Voor de handhaving van de Wet Private Veiligheid bestaat er zowel een preventief als een reactief luik. Het preventieve luik omvat de vergunningsplicht voor bewakingsondernemingen en de identificatiekaart voor personen belast met het uitoefenen van bewakingsactiviteiten, zoals hierboven reeds werd beschreven.

Voor het reactieve luik voorziet de Wet Private Veiligheid in een controlemechanisme en een procedure voor het geven van administratieve sancties wanneer een inbreuk wordt vastgesteld. De ambtenaren en de agenten van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie bij de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken zijn gemachtigd om de naleving van de Wet Private Veiligheid te controleren²⁶.

In de Wet Private Veiligheid worden de bevoegdheden van de inspectiediensten verder opgesomd en omschreven. Luidens artikel 213 Wet Private Veiligheid hebben de politiediensten en het Vast Comité P²⁷ bovendien dezelfde bevoegdheden als de inspecteurs bij de uitoefening van hun toezicht.

9. Artikel 216 Wet Private Veiligheid beschrijft de bevoegdheden van de inspecteurs ruim. Volgens deze bepaling mogen de inspecteurs *"overgaan tot elk onderzoek, elke controle en elk verhoor en zij mogen alle informatie verzamelen die zij nuttig achten om zich ervan te vergewissen dat de bepalingen waarop zij toezicht uitoefenen daadwerkelijk in acht genomen worden"*. Bovendien bepaalt artikel 214 Wet Private Veiligheid dat de personen die het voorwerp uitmaken van een controle, hun volledige medewerking daartoe verlenen. Deze personen dienen alle daartoe noodzakelijke stukken te bezorgen.

Hierna behandelt de Wet Private Veiligheid een aantal onderzoeksdaaden in het bijzonder. Dit zijn onder meer het betredingsrecht van de arbeidsplaats en woning²⁸, het identificeren van de aanwezigen²⁹, het onderzoek en beslag van documenten en informaticasystemen³⁰, het verwerken van camerabeelden³¹ en het verhoor³².

De inspecteurs kunnen een proces-verbaal opstellen tot vaststelling van een inbreuk. Deze processen-verbaal hebben bewijskracht tot bewijs van het tegendeel³³. Elk proces-verbaal tot vaststelling van een inbreuk wordt verstuurd naar de overtreder en de sanctieambtenaar. Bovendien wordt het proces-verbaal naar de procureur des Konings gestuurd als de feiten een strafrechtelijke inbreuk kunnen vormen en naar het arbeidsauditoraat als de feiten een sociaalrechtelijke inbreuk kunnen vormen³⁴.

4. Sancties

10. Nadat de inspecteur een proces-verbaal tot vaststelling van een inbreuk heeft verstuurd, zet de sanctieambtenaar³⁵ de sanctieprocedure verder. De sanctieambtenaar kan drie soorten sancties opleggen voor inbreuken op de Wet Private Veiligheid of haar uitvoeringsbesluiten.

11. Ten eerste kan de sanctieambtenaar een waarschuwing opleggen. Het geven van een waarschuwing is slechts mogelijk indien de overtreder in de afgelopen drie jaar geen inbreuk beging op dezelfde bepaling³⁶. De overtreder wordt door de waar-

19 Art. 61 Wet Private Veiligheid.

20 Art. 64-75 Wet Private Veiligheid.

21 Art. 78 Wet Private Veiligheid.

22 Art. 79 en 80 Wet Private Veiligheid.

23 Art. 92 e.v. Wet Private Veiligheid.

24 Art. 102 e.v. Wet Private Veiligheid.

25 Art. 115 e.v. Wet Private Veiligheid.

26 Art. 208 en 212 Wet Private Veiligheid; KB 19 december 2017 betreffende de aanwijzing van de ambtenaren en agenten gemachtigd om toezicht te houden op de toepassing van de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid en haar uitvoeringsbesluiten. Daarnaast zijn ook de Algemene Directie Toezicht op de Sociale Wetten van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, de Algemene Directie Inspectie van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening, de politiediensten en het Vast Comité P gemachtigd om toe te zien op de naleving van de Wet Private Veiligheid.

27 De bevoegdheden van het Vast Comité P worden in art. 212 Wet Private Veiligheid beperkt tot het toezicht op veiligheidsdiensten en -agenten.

28 Art. 219 Wet Private Veiligheid.

29 Art. 220 Wet Private Veiligheid.

30 Art. 222-224 Wet Private Veiligheid.

31 Art. 225 Wet Private Veiligheid.

32 Art. 221 en 226-231 Wet Private Veiligheid.

33 Art. 232 Wet Private Veiligheid.

34 Art. 233 Wet Private Veiligheid.

35 Krachtens art. 2 KB van 6 juni 2018 betreffende de administratieve sanctieprocedure bedoeld in de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid zijn de Directeur-generaal van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken en de rijksambtenaren of personeelsleden behorende tot minstens klasse A2 behorende tot voornoemde Algemene Directie aangewezen om de sancties vermeld in art. 237 op te leggen.

36 Art. 239 Wet Private Veiligheid.

schuiving aangemaand tot het stopzetten of niet herhalen van de inbreuk. De sanctieambtenaar kan een termijn bepalen voor het stopzetten van de inbreuk³⁷.

12. Ten tweede kan de sanctieambtenaar een voorstel tot minnelijke schikking doen. De minnelijke schikking bedraagt 30 % van het bedrag van de administratieve geldboete, zonder lager te zijn dan 100 euro³⁸. De minnelijke schikking dient binnen 30 dagen na de verzending van het voorstel te worden betaald. In dat geval doet het de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete vervallen³⁹.

13. Ten derde kan de sanctieambtenaar een administratieve geldboete opleggen binnen de boetevorken uit de bijlage van de wet private beveiliging⁴⁰. Indien binnen drie jaar na het opleggen van een sanctie aan de overtreder opnieuw dezelfde inbreuk wordt vastgesteld, is het voor de sanctieambtenaar zelfs verplicht om een administratieve geldboete op te leggen⁴¹. Verder kan er een hogere geldboete worden opgelegd bij herhaling⁴² en kan de sanctieambtenaar rekening houden met verzachtende omstandigheden⁴³. Er kan geen administratieve geldboete meer worden opgelegd drie jaar na de feiten die de inbreuk uitmaakten⁴⁴.

14. Daarnaast kan de minister van Binnenlandse Zaken de vergunning van een bewakingsonderneming in bepaalde omstandigheden intrekken. Zo kan de minister van Binnenlandse Zaken de vergunning intrekken indien de onderneming de bepalingen van de Wet Private Veiligheid of de bijbehorende uitvoeringsbesluiten niet naleeft, of als er tekortkomingen zijn in de controle van haar personeel op de naleving van de Wet Private Veiligheid⁴⁵.

Een soortgelijke mogelijkheid bestaat voor de minister van Binnenlandse Zaken om de identificatiekaart in te trekken wanneer de houder ervan de bepalingen van de Wet Private Veiligheid of haar uitvoeringsbesluiten niet in acht neemt⁴⁶. Verder kan de minister van Binnenlandse Zaken een preventieve schorsing opleggen om redenen van openbare orde of veiligheid of omdat de betrokken persoon het voorwerp uitmaakt van een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek⁴⁷.

15. Tot slot zijn bewakingsondernemingen burgerlijk aansprakelijk voor de betaling van de administratieve geldboetes die zijn opgelegd aan personen die voor hun rekening werkzaam zijn⁴⁸. Zowel de bewakingsonderneming als de gesanctio-

neerde persoon kunnen bijgevolg worden aangesproken voor het betalen van de administratieve geldboete.

III. DE TOEPASSING VAN HET NON BIS IN IDEM-BEGINSEL EN HET RECHT VAN VERDEDIGING

16. Vooraleer kan worden onderzocht of het controle- en sanctiemechanisme in overeenstemming is met het *non bis in idem*-beginsel en het recht van verdediging, dient te worden nagegaan of deze beginselen hierop van toepassing zijn. Ten eerste wordt ingegaan op het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM en artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM. Vervolgens wordt het toepassingsgebied van de rechten van verdediging als algemeen rechtsbeginsel uiteengezet.

1. Het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM en artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM

a. De Engel-criteria van het EHRM

17. Het EHRM heeft de vraag wanneer een maatregel een "straf" uitmaakt in de zin van artikel 6 EVRM reeds in verscheidene arresten behandeld. In het bekende arrest *Engel e.a. tegen Nederland* ontwikkelde het EHRM drie criteria om het strafrechtelijke karakter van een maatregel te beoordelen. Deze zijn:

1. De kwalificatie onder het nationale recht;
2. De aard van de inbreuk;
3. De ernst van de sanctie die de persoon dreigt te ontvangen⁴⁹.

18. De kwalificatie onder het nationale recht kan als startpunt worden gebruikt om te bepalen of een sanctie een strafrechtelijk karakter vertoont. Als de sanctie als straf wordt benoemd in het nationale recht, is artikel 6 EVRM van toepassing. Indien de maatregel echter onder het nationale recht niet als een strafrechtelijke sanctie wordt gekwalificeerd, kan hij toch nog steeds volgens het tweede en derde criterium een strafrechtelijk karakter hebben⁵⁰.

19. Wat betreft de aard van de inbreuk, houdt het EHRM rekening met de groep van personen tot wie de regel is gericht, de soort en aard van de beschermde belangen en het bestaan van een punitief en afschrikkend doel⁵¹. Zo overweegt het EHRM of de bepaling slechts tot een bepaalde groep van personen is gericht of voor iedereen geldt⁵². Indien een regel tot een specifieke (beroeps)groep is gericht, zou dit erop kunnen wijzen dat hij

37 Art. 238 Wet Private Veiligheid.

38 Art. 240 Wet Private Veiligheid.

39 Art. 241 Wet Private Veiligheid.

40 Art. 242 Wet Private Veiligheid.

41 Art. 243 Wet Private Veiligheid.

42 Art. 244 Wet Private Veiligheid.

43 Art. 245 Wet Private Veiligheid.

44 Art. 248 Wet Private Veiligheid.

45 Art. 29 Wet Private Veiligheid.

46 Art. 86 Wet Private Veiligheid.

47 Art. 82 Wet Private Veiligheid.

48 Art. 250 Wet Private Veiligheid.

49 EHRM 8 juni 1978, 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 en 5370/72, 'Engel e.a./Nederland', §§ 82-83.

50 EHRM 22 december 2020, 68273/14 en 68271/14, 'Gestur Jónsson en Ragnar Halldór Hall/Ísland', § 85 en §§ 77-78.

51 EHRM 30 juni 2020, 50514/13, 'Saquetti Iglesias/Spanje', § 25.

52 EHRM 30 juni 2020, 50514/13, 'Saquetti Iglesias/Spanje', § 26; EHRM 4 juni 2019, 12096/14 en 39335/16, 'Rola/Slovenië', § 64.

geen strafrechtelijk karakter heeft. Verder gaat het EHRM na of het doel van de maatregel is om het publiek vertrouwen in een bepaald openbaar ambt te behouden, dan wel een bestraffend en afschrikwekkend doel heeft⁵³.

20. Het derde criterium is de ernst van de sanctie. De ernst van de sanctie wordt casuïstisch door het EHRM beoordeeld. Zo oordeelde het EHRM dat geldboetes van 64.415 euro, 86.957 euro⁵⁴ en 17.613 euro⁵⁵ voldoende ernstig zijn om als strafrechtelijk te worden gekwalificeerd⁵⁶. In tuchtrechtelijke context oordeelde het EHRM daarentegen dat een geldboete van 30.981 euro onvoldoende ernstig is⁵⁷.

21. Het tweede en het derde criterium dienen niet cumulatief te worden toegepast. Met andere woorden, de sanctie vertoont een strafrechtelijk karakter als de aard van de inbreuk daarop wijst of als de ernst van de sanctie daarop wijst. Het volstaat dat één van de criteria is vervuld opdat er kan worden besloten dat de sanctie een strafrechtelijk karakter heeft⁵⁸.

Toch kunnen het tweede en derde criterium cumulatief worden toegepast, wanneer de toepassing van de criteria afzonderlijk niet leidt tot een duidelijke conclusie⁵⁹.

22. In recente rechtspraak met betrekking tot het tuchtrecht lijkt het EHRM het tweede en het derde criterium evenwel cumulatief toe te passen, zelfs wanneer de toepassing van één criterium op zich tot een duidelijke conclusie leidt. In een aantal arresten oordeelde het EHRM dat een beroepsverbod als een ernstige maatregel kan worden beschouwd, maar dat dit op zich niet volstaat om te besluiten dat de maatregel een strafrechtelijk karakter vertoont⁶⁰. In diezelfde zin oordeelde het EHRM over een geldboete in een tuchtrechtelijke context⁶¹.

Deze rechtspraak wordt evenwel bekritiseerd in de rechtsleer. Sommige auteurs stellen dat de vaststelling dat een sanctie ernstig is, volstaat om de waarborgen uit artikel 6 EVRM toe te passen. Volgens hen voldoet het beroepsverbod als sanctie aan het derde Engel-criterium, waardoor het beroepsverbod een strafrechtelijk karakter heeft⁶².

Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof ook dat een administratieve geldboete voor veetelers voor inbreuken op het decreet van het Vlaams Gewest van 23 januari 1991 inzake de bescherming

van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen een strafrechtelijk karakter heeft. Hoewel deze boete is gericht naar een bepaalde beroepsgroep, heeft deze sanctie volgens het Grondwettelijk Hof tot doel om inbreuken op het decreet te voorkomen en te bestraffen. Aldus zou de administratieve geldboete in hoofdzaak een repressief karakter hebben⁶³.

23. Onder hoofdstuk 7 ("Controle en sancties") van de Wet Private Veiligheid worden drie soorten sancties omschreven: de administratieve geldboete, de minnelijke schikking en de waarschuwing⁶⁴. Hieronder wordt onderzocht of de voorziene sancties een strafrechtelijk karakter hebben in de zin van artikel 6 EVRM. Verder wordt onderzocht of de intrekking van een identificatiekaart of een vergunning en de preventieve schorsing kunnen worden beschouwd als strafrechtelijke sancties in de zin van artikel 6 EVRM⁶⁵.

Aangezien de waarborgen uit artikel 6 EVRM en artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM zowel op natuurlijke personen als op rechtspersonen van toepassing zijn⁶⁶, zal de hiernavolgende analyse worden gevoerd vanuit het standpunt van zowel bewakingsagenten als bewakingsondernemingen.

b. De administratieve geldboete, minnelijke schikking en waarschuwing

24. De administratieve geldboete, de minnelijke schikking en de waarschuwing worden nergens omschreven als strafrechtelijke sancties in de Wet Private Veiligheid. In de memorie van toelichting bij de Wet Private Veiligheid wordt naar deze sancties verwezen met de term "administratieve sancties"⁶⁷. Bijgevolg kan er geen strafrechtelijk karakter worden afgeleid uit de nationale kwalificatie van deze sancties.

Het eerste Engel-criterium is echter slechts het startpunt en sluit niet uit dat de sancties toch een strafrechtelijk karakter vertonen op grond van het tweede en derde criterium.

25. Wat betreft het tweede Engel-criterium (de aard van de inbreuk), heeft de geldboete uit de Wet Private Veiligheid een punitief en afschrikkend doel. Er kan een geldboete worden opgelegd voor de schending van gedragsregels uit de Wet Private Veiligheid. De voorbeelden van deze gedragsregels en bijhorende sancties zijn talrijk. Volgens de boetevork uit de bij-

53 EHRM 9 februari 2021, 15227/19, 'XhoXhaj/Albanië', § 244; EHRM 4 juni 2019, 12096/14 en 39335/16, 'Rola/Slovenië', § 64.

54 EHRM 24 februari 1994, 12547/86, 'Bendenoun/Frankrijk', § 47.

55 EHRM 23 juli 2002, 34619/97, 'Janosevic/Zweden', § 69.

56 Zie hierover VAN DE WEYER P.-J., *De rechterlijke toetsing van bestuursrechtelijke handelingen: De invloed van de vereiste van volle rechtsmacht in de zin van artikel 6 EVRM*, Intersentia, 2021, 78-79.

57 EHRM 1 juni 2023, 19750/13, 'Grosam/Tsjechië', §§ 119-121.

58 EHRM 15 november 2016, 24130/11 en 29758/11, 'A en B/Noorwegen', § 105.

59 EHRM 24 februari 1994, 12547/86, 'Bendenoun/Frankrijk', § 47.

60 EHRM 9 februari 2021, 15227/19, 'XhoXhaj/Albanië', § 245 (over het ontslag van een rechter); EHRM 4 juni 2019, 12096/14 en 39335/16, 'Rola/Slovenië', § 66 (over de permanente intrekking van een vergunning voor een vereffenaar).

61 EHRM 1 juni 2023, 19750/13, 'Grosam/Tsjechië', §§ 119-121 (over een boete voor een "enforcement officer" (d.i. een deurwaarder)).

62 Zie VAN BOCKEL B., 'A Court Divided: discord and disagreement in Rola v. Slovenia', *Strasbourg Observers* 9 juli 2019; BACHMAIER WINTER L., 'Disciplinary Sanctions against Judges: Punitive but not Criminal for the Strasbourg Court: Pragmatism or another Twist towards Further Confusion in Applying the Engel Criteria?', *Eurcrim* 2022/4, 260-265. Deze kritiek wordt gedeeld door rechters Pinto de Albuquerque, Bošnjak en Küris in hun dissenting opinions. Zie EHRM 4 juni 2019, 12096/14 en 39335/16, 'Rola/Slovenië'.

63 GwH 26 april 2007, 67/2007, overw. B.9.1.

64 Zie *supra*, nrs. 10-13.

65 *Ibid.*

66 Zie EHRM 4 maart 2014, 18640/10, 'Grande Stevens/Italië'; EHRM 27 september 2011, 43509/08, 'Menarini Diagnostics/Italië', §§ 38-45; EHRM 30 mei 1991, 11598/85, 'Stenuit/Frankrijk', § 66.

67 Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, KAMER, 2016-2017, nr. 2388/1, 74.

lage van de Wet Private Veiligheid zijn volgende gedragsregels sanctioneerbaar met een geldboete:

- het uitoefenen van bewakingsactiviteiten zonder houder te zijn van een identificatiekaart: administratieve geldboete van 500-1.000 euro (of 1.000-5.000 euro in bepaalde omstandigheden);
- de toegang tot een plaats weigeren of verhinderen op basis van directe of indirecte discriminatie: administratieve geldboete van 5.000-7.500 euro;
- niet alle voorzorgsmaatregelen nemen opdat de personeelsleden of de personen die voor hun rekening werken, in de uitoefening van hun functie, de wetten in het algemeen en deze wet en haar uitvoeringsbesluiten in het bijzonder zouden naleven: administratieve geldboete van 7.500-10.000 euro;
- het aanbieden van bewakingsactiviteiten door een onderneming zonder daarvoor vergund te zijn: administratieve geldboete van 15.000-25.000 euro;
- niet voldoende medewerking verlenen aan een controle door bijvoorbeeld niet alle noodzakelijke stukken te bezorgen: administratieve geldboete van 5.000-7.500 euro.

Telkens wordt een gedragsregel voorgeschreven en een sanctie bepaald wanneer de gedragsregel niet wordt nageleefd. De memorie van toelichting bij het wetsontwerp van de Wet Private Veiligheid bevestigt dan ook dat hoofdstuk 7 ("Controle en sancties") beoogt om toe te zien op de naleving van de wet⁶⁸. Er is geen herstellende functie aan de administratieve geldboete.

26. Hetzelfde geldt voor de minnelijke schikking. Indien het voorstel tot minnelijke schikking niet binnen 30 dagen na de datum van verzending wordt betaald, wordt de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete opgestart⁶⁹. De minnelijke schikking heeft een punitief en afschrikkend doel. Er kan volgens ons niet worden gesteld dat het betalen van de minnelijke schikking op volledig vrijwillige basis gebeurt, aangezien de niet-betaling kan, en waarschijnlijk zal, leiden tot een hogere geldboete⁷⁰.

De waarschuwing heeft daarentegen ook een herstellende functie. De sanctieambtenaar kan immers bijkomend bevelen tot het stopzetten van de inbreuk⁷¹. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat de aard van de inbreuk bij een waarschuwing niet wijst op een strafrechtelijk karakter.

27. De geldboete, de minnelijke schikking en de waarschuwing zijn echter slechts gericht tot een bepaalde groep personen, namelijk bewakingsondernemingen en personen die bewakingsactiviteiten uitoefenen (bv. bewakingsagenten). Hoewel de Wet Private Veiligheid formeel gezien geen tuchtrecht is, kan worden geargumenteed dat de regels in essentie enkel zijn gericht tot een bepaalde beroepsgroep. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat niet aan het tweede Engel-criterium is voldaan.

Volgens ons voldoen de meeste geldboetes en minnelijke schikkingen uit de Wet Private Veiligheid echter aan het tweede Engel-criterium. De geldboete is immers een repressieve en afschrikkende sanctie zonder herstellende functie. Verder is de Wet Private Veiligheid van toepassing op eenieder die bewakingsactiviteiten uitvoert, en dus niet beperkt tot een duidelijk afgebakende beroepsgroep. In beginsel kan iedere burger onder het toepassingsgebied van de Wet Private Veiligheid vallen⁷². Zelfs indien sommige bepalingen van de Wet Private Veiligheid zijn gericht tot een afgebakende groep, sluit dit niet uit dat de sancties een strafrechtelijk karakter hebben⁷³.

28. Wat betreft het derde Engel-criterium (de ernst van de sanctie), kunnen de administratieve geldboetes hoog oplopen. De boetevorken uit de bijlage van de Wet Private Veiligheid geven aan dat de maximale geldboete 25.000 euro per inbreuk bedraagt. De laagste geldboetes voor de lichtste inbreuken bedragen nog steeds minimum 500 euro. Bovendien kan dit minimum bij verzachtende omstandigheden slechts worden gereduceerd tot 350 euro (70 %)⁷⁴.

Volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving hebben de (meeste) administratieve geldboetes uit de Wet Private Veiligheid beslist een strafrechtelijk karakter⁷⁵. Het EHRM oordeelde evenwel dat een boete van 30.981 euro aan een "enforcement officer" niet zo ernstig was dat ze een strafrechtelijk karakter zou hebben⁷⁶. Het is aldus niet duidelijk of en wanneer een administratieve geldboete uit de Wet Private Veiligheid aan het derde Engel-criterium voldoet. Hetzelfde geldt voor de minnelijke schikking⁷⁷.

De waarschuwing kan althans niet als een ernstige sanctie worden beschouwd in de zin van het derde Engel-criterium.

⁶⁸ Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, KAMER, 2016-2017, nr. 2388/1, 3.

⁶⁹ Art. 241 Wet Private Veiligheid.

⁷⁰ Zowel het EHRM als het Grondwettelijk Hof hebben de waarborgen uit art. 6 EVRM reeds toegepast op minnelijke schikkingen. Aldus bevestigen ze dat een minnelijke schikking een strafrechtelijk karakter kan hebben. Zie EHRM 29 april 2014, 9043/05, 'Natsvlisvili en Togonidze/Georgië'; GwH 2 juni 2016, 83/2016; GwH 28 februari 2013, 20/2013, overw. B.6.2. Deze arresten hadden evenwel betrekking op minnelijke schikkingen in een context die door het nationale recht werd gekwalificeerd als "strafrechtelijk". Het zou dus kunnen dat beide rechtscolleges art. 6 toepasten op grond van het eerste Engel-criterium. Niettemin blijven de argumenten voor de toepassing van art. 6 EVRM op minnelijke schikkingen op grond van het tweede Engel-criterium gelden.

⁷¹ Art. 238 Wet Private Veiligheid.

⁷² Zo kan iedere burger worden gesanctioneerd voor het uitoefenen van bewakingsactiviteiten zonder in het bezit te zijn van een identificatiekaart.

⁷³ Zie EHRM 9 oktober 2003, 39665/98 en 40086/98, 'Ezeh en Connors/Verenigd Koninkrijk', § 103; GwH 17 november 2022, 148/2022, overw. B.19.3.

⁷⁴ Art. 245 Wet Private Veiligheid.

⁷⁵ Adv.RvS 25 januari 2017, 60.619/2, over een voorontwerp van wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, 49. Dit ligt in lijn met de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof over administratieve geldboetes die zijn gericht tot een bepaalde beroepsgroep. Zie GwH 26 april 2007, 67/2007, overw. B.9.1.

⁷⁶ EHRM 1 juni 2023, 19750/13, 'Grosam/Tsjechië', §§ 119-121.

⁷⁷ De minnelijke schikking bedraagt immers 30 % van het bedrag van de administratieve geldboete, zonder lager te zijn dan 100 euro (art. 240 Wet Private Veiligheid). Voor de zwaarste inbreuken kan er daarom een minnelijke schikking worden voorgesteld van 7.500 euro (30 % van 25.000 euro).

c. De intrekking van de vergunning

29. Wat betreft de intrekking van de vergunning in de Wet Private Veiligheid, wees de afdeling Wetgeving van de Raad van State reeds op het strafrechtelijk karakter ervan. Volgens de Raad van State vertoont de intrekking van de vergunning hetzelfde strafrechtelijk karakter als een administratieve geldboete. De Raad van State wees erop dat het intrekken van de vergunning het gevolg kan hebben dat de onderneming wordt gestraft wanneer ze de bepalingen van de ontworpen wet niet naleeft, activiteiten uitoefent die niet verenigbaar zijn met de openbare orde of met de binnenlandse of buitenlandse veiligheid van de Staat, of nog in gebreke blijft op het stuk van de controle op haar personeelsleden of de personen die voor haar rekening werken. Verder heeft de intrekking van de vergunning tot gevolg dat de onderneming haar activiteiten niet meer kan blijven uitoefenen⁷⁸.

In deze redenering valt op dat de afdeling Wetgeving ingaat op zowel de aard van de inbreuk als de ernst van de sanctie.

30. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State lijkt daarentegen anders te oordelen. In een arrest van 30 juni 2016 werd de intrekking van een kansspelvergunning voorgesteld. De Kansspelcommissie had deze vergunning ingetrokken omdat ze meende dat de zaakvoerder zich niet meer gedraagt "op een wijze die beantwoordt aan vereisten van de functie"⁷⁹. Ze kwam tot dit besluit doordat de zaakvoerder volgens haar herhaalde inbreuken had gepleegd op de toepasselijke wetgeving. Volgens de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is de intrekking van de vergunning omdat de vergunningshouder niet meer voldoet aan de voorwaarden een louter administratieve maatregel en geen straf in de zin van artikel 6 EVRM⁸⁰.

De intrekking van de vergunning is in de Wet Private Veiligheid weliswaar anders geregeld. De mogelijkheid om de vergunning in te trekken wordt in de Wet Private Veiligheid immers uitdrukkelijk voorgeschreven als maatregel bij inbreuken op de Wet Private Veiligheid. De vergunning wordt in dat geval niet louter ingetrokken omdat de onderneming niet meer aan de vergunningsvoorwaarden zou voldoen.

31. Volgens ons kan de intrekking van de vergunning krachtens de Wet Private Veiligheid een strafrechtelijk karakter hebben wanneer deze wordt opgelegd als gevolg van inbreuken op de Wet Private Veiligheid. Deze sanctie kan immers bijzonder ernstige gevolgen hebben voor de vergunde bewakingsonderneming. Een bewakingsonderneming zonder vergunning kan geen enkele van haar bewakingsactiviteiten meer uitoefenen.

d. De intrekking van de identificatiekaart

32. Over de vraag of de intrekking van een identificatiekaart een strafrechtelijk karakter heeft, zijn de afdeling Wetgeving van de Raad van State en de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State eveneens verdeeld.

33. De afdeling Wetgeving van de Raad van State stelde in haar advies over het wetsontwerp van de Wet Private Veiligheid dat de intrekking van een identificatiekaart als straf kan worden opgelegd, en daardoor problematisch kan zijn in het licht van het *non bis in idem*-beginsel⁸¹.

34. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde daarentegen dat de intrekking van een identificatiekaart geen strafrechtelijk karakter heeft. De Raad van State legde in de toepassing van het tweede Engel-criterium de nadruk erop dat de identificatiekaart werd ingetrokken door "een gebrek aan integriteit en respect voor de grondrechten", en dus niet voor een inbreuk op specifieke bepalingen uit de Wet Private Veiligheid. Verder erkende de Raad van State het ernstige karakter van de sanctie, maar meent hij dat de sanctie pertinent is in het licht van de doelstelling van de wetgever om enkel betrouwbare personen in de bewakingssector toe te laten. Er zou ook geen sprake zijn van een definitief en onherroepelijk beroepsverbod⁸².

De afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde in twee andere arresten eveneens dat de intrekking (of weigering) van een identificatiekaart geen strafrechtelijk karakter heeft. In deze arresten paste de Raad van State de Engel-criteria niet toe, maar overwoog hij enkel dat de intrekking van een identificatiekaart een administratieve of tuchtrechtelijke maatregel is. Daarom zou de maatregel geen strafrechtelijk karakter hebben⁸³.

Deze rechtspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak ligt in lijn met de (bekritiseerde) rechtspraak van het EHRM. Volgens de intussen vaste rechtspraak van het EHRM is een beroepsverbod geen strafrechtelijke sanctie in de zin van artikel 6 EVRM⁸⁴.

35. Volgens ons kan de intrekking van een identificatiekaart wel een strafrechtelijk karakter hebben wanneer deze wordt opgelegd als gevolg van inbreuken op de Wet Private Veiligheid. Enerzijds kan het als repressief en afschrikkend middel worden gebruikt om de naleving van de gedragsregels uit de Wet Private Veiligheid te waarborgen (tweede Engel-criterium, aard van de inbreuk). Anderzijds kan de sanctie ernstige gevolgen hebben voor de bewakingsagent, aangezien hij een belangrijke en vaak enige bron van inkomsten verliest door de intrekking (derde Engel-criterium, ernst van de sanctie). De ernst van de sanctie werd overigens erkend door de Nederlandstalige kamer van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het feit

78 Adv.RvS 25 januari 2017, 60.619/2, over een voorontwerp van wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, 49-51.

79 Dit is een vergunningsvoorwaarde voor een kansspelvergunning (klasse E). Zie art. 50 Wet 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers.

80 RvS 30 juni 2016, 235.284, 13-14. Dit kan volgens ons worden bekritiseerd. De intrekking van de vergunning werd immers (weliswaar onrechtstreeks) opgelegd voor inbreuken op de toepasselijke wetgeving. Hieruit volgt een punitief karakter van de maatregel. Het feit dat de vergunning formeel wordt ingetrokken omdat de kansspelinrichting niet voldoet aan een (ruim geformuleerde) vergunningsvoorwaarde, doet hieraan geen afbreuk.

81 Adv.RvS 25 januari 2017, 60.619/2, over een voorontwerp van wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, 51.

82 RvS 27 oktober 2022, 254.901, 7-8.

83 RvS 30 mei 2018, 241.666, 5; RvS 9 december 2009, 198.730, 12.

84 Zie *supra*, nr. 22.

dat de sanctie pertinent is in het licht van de doelstelling van de wetgever, zoals de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State verder motiveerde, doet hieraan geen afbreuk⁸⁵.

2. De rechten van verdediging als algemeen rechtsbeginsel

36. Zoals hierboven is gebleken, zijn artikel 6 EVRM en artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM in beginsel niet van toepassing op tuchtrechtelijke procedures. Dat betekent echter niet dat hierop geen enkele waarborg van toepassing is. Ook buiten het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM en artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM zijn bepaalde rechten van verdediging als algemeen rechtsbeginsel van toepassing.

37. Het Grondwettelijk Hof oordeelde zo in een arrest uit 2001 dat het recht om zichzelf niet te beschuldigen ook van toepassing is op tuchtprocedures. In dit arrest lag de vraag voor of de loyaliteitsplicht in tuchtprocedures voor politieambtenaren het recht om zichzelf niet te beschuldigen schond. Eerst overwoog het Grondwettelijk Hof dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is op tuchtprocedures voor ambtenaren die zijn tewerkgesteld in betrekkingen die een deelneming aan de uitoefening van de openbare macht impliceren. Vervolgens oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het zwijgrecht wel van toepassing is op tuchtprocedures, en dit als onderdeel van het recht van verdediging als algemeen rechtsbeginsel. Volgens het Grondwettelijk Hof moet "zowel in tuchtzaken als in strafzaken (...) het recht van verdediging als algemeen rechtsbeginsel in acht worden genomen en moet worden uitgegaan van het beginsel dat de bewijslast op de overheid weegt"⁸⁶.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde vervolgens dat het niet verantwoord is dat de betrokkene in alle omstandigheden verplicht is om loyaal mee te werken aan het tuchtonderzoek en nauwgezet te antwoorden op elke vraag en de stukken in zijn bezit te doen overhandigen. Het zwijgen en stilzitten van de betrokkene in de eigen zaak zou volgens het Grondwettelijk Hof niet kunnen leiden tot een tuchtsanctie of een verzwaring ervan⁸⁷.

Het Hof van Cassatie bevestigde deze rechtspraak in een arrest van 2011 voor tuchtprocedures voor advocaten⁸⁸.

38. Ook het *non bis in idem*-beginsel wordt in de rechtspraak erkend als algemeen rechtsbeginsel in tuchtprocedures. Er kan krachtens dit beginsel geen nieuwe tuchtstraf worden opgelegd voor feiten die reeds tuchtrechtelijk werden vervolgd⁸⁹. De Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde echter

dat dit algemeen rechtsbeginsel niet geldt wanneer de wet de mogelijkheid aan verschillende organen biedt om (tucht)sancties voor dezelfde feiten op te leggen. Een algemeen rechtsbeginsel is volgens de Raad van State namelijk ondergeschikt aan een wet⁹⁰.

Nochtans toetst het Grondwettelijk Hof in zijn rechtspraak tuchtwetgeving aan het *non bis in idem*-beginsel en oordeelt het aldus, minstens impliciet, dat dit algemeen rechtsbeginsel wel hoger in de hiërarchie staat dan wetten⁹¹. We gaan daarom voor het vervolg van deze bijdrage ervan uit dat het *non bis in idem*-beginsel als algemeen rechtsbeginsel van toepassing is op tuchtsancties, ook wanneer de wet de mogelijkheid biedt om meerdere tuchtsancties voor dezelfde feiten op te leggen.

39. Hierboven werd vastgesteld dat het niet duidelijk is of, en in welke mate, de sancties uit de Wet Private Veiligheid een strafrechtelijk karakter hebben in de zin van artikel 6 EVRM en artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM. Er zou immers kunnen worden geargumenteerd dat de sancties uit de Wet Private Veiligheid zijn gericht tot een bepaalde beroepsgroep. In die argumentatie zouden de sancties uit de Wet Private Veiligheid een tuchtrechtelijk karakter vertonen. Hoewel de waarborgen uit artikel 6 EVRM en artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM formeel gezien dan niet van toepassing zouden zijn, blijven het recht van verdediging en het *non bis in idem*-beginsel als algemene rechtsbeginselen op tuchtsancties van toepassing.

40. De vraag kan echter rijzen of de intrekking van de identificatiekaart of de vergunning wegens inbreuken op de Wet Private Veiligheid kan worden gekwalificeerd als "tuchtsancties", dan wel eerder "administratieve maatregelen" zijn waarop de algemene rechtsbeginselen van het recht van verdediging en het *non bis in idem*-beginsel niet van toepassing zijn⁹².

Volgens ons dient de intrekking van een identificatiekaart of vergunning wegens inbreuken op bepalingen van de Wet Private Veiligheid niet louter als een "administratieve maatregel" te worden beschouwd. Deze maatregelen worden immers genomen op grond van toerekenbare gedragingen van de betrokkene. Verder heeft de bevoegde minister een discretionaire bevoegdheid om over te gaan tot het opleggen van deze maatregelen. Tot slot hebben deze maatregelen tot gevolg dat de betrokkene geen activiteiten in een bepaald beroep of in een bepaalde sector meer mag uitoefenen. In die context is het aannemelijk dat het recht van verdediging en het *non bis in idem*-beginsel als algemene rechtsbeginselen van toepassing zijn.

⁸⁵ RvS 27 oktober 2022, 254.901, 7-8.

⁸⁶ GwH 25 januari 2001, 4/2001, overw. B.5.5.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Cass. 25 november 2011, D.11.0016.F. Al oordeelde het Hof van Cassatie wel op grond van "het algemeen beginsel van het recht van verdediging, de artikelen 6.1 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en 14.3, g), van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten".

⁸⁹ RvS 11 januari 2010, 199.408, 15; RvS 14 januari 2008, 178.526, 4; RvS 26 september 2005, 149.347, 10. Zie MICHIELS O. en BERRENDORF A., 'Les contours de l'application du principe non bis in idem au disciplinaire', JT 2022/6884, (53) 57-58.

⁹⁰ RvS 11 december 2018, 243.208, 3.

⁹¹ GwH 14 oktober 1997, 1001, overw. B.6. In dit arrest toetst het Grondwettelijk Hof weliswaar aan het *non bis in idem*-beginsel binnen de rechtvaardigingstoets van het gelijkheidsbeginsel uit de art. 10 en 11 Gw.

⁹² Zo oordeelde de Raad van State dat de intrekking van een kansspelvergunning een "administratieve maatregel" is, waarop de waarborgen uit art. 6 EVRM niet van toepassing zijn. De Raad van State sprak zich evenwel niet uit over de toepassing van de algemene rechtsbeginselen van het recht van verdediging en het *non bis in idem*-beginsel. Zie RvS 30 juni 2016, 235.284, 13-14.

3. Besluit

41. Het is op grond van de huidige stand van de rechtspraak en adviespraktijk onduidelijk of de sancties uit de Wet Private Veiligheid een strafrechtelijk karakter vertonen in de zin van artikel 6 EVRM en artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM. Enerzijds hebben de geldboete en de minnelijke schikking een duidelijk repressief en afschrikkend karakter, en hebben de intrekking van de vergunning en de identificatiekaart ernstige gevolgen. Anderzijds kan worden geargumenteed dat deze sancties slechts zijn gericht tot een bepaalde beroepsgroep en daarom in de sfeer van het tuchtrecht vallen.

Niettemin zijn de algemene beginselen van het recht van verdediging en het *non bis in idem*-beginsel van toepassing, zelfs wanneer deze sancties een tuchtrechtelijk karakter zouden hebben. Daarom wordt hierna het controle- en sanctiemechanisme uit de Wet Private Veiligheid onderzocht in het licht van deze beginselen.

IV. KNELPUNTEN IN DE WET PRIVATE VEILIGHEID

42. Hieronder worden drie knelpunten met betrekking tot de controles en sancties uit de Wet Private Veiligheid geanalyseerd. Ten eerste wordt ingegaan op de mogelijkheid om meerdere sancties voor dezelfde inbreuk op te leggen. Ten tweede wordt de ruimte geanalyseerd voor de inspecteurs om zogenaamde *fishing expeditions* uit te voeren. Tot slot wordt aangekaart dat er in de Wet Private Veiligheid geen wettelijke bepaling is die de melding voorschrijft van het recht om zichzelf niet te beschuldigen voorafgaand aan een verhoor.

1. *Non bis in idem*-beginsel: meerdere sancties voor dezelfde inbreuk mogelijk

43. Artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM bevat het *non bis in idem*-beginsel. Luidens dit beginsel kan niemand in een strafrechtelijke procedure twee keer worden vervolgd of gestraft voor dezelfde feiten.

Verder wordt het *non bis in idem*-beginsel als algemeen rechtsbeginsel in de rechtspraak toegepast op tuchtprocedures. Krachtens dit algemeen rechtsbeginsel mag eenzelfde feit niet tweemaal tuchtrechtelijk worden bestraft⁹³.

44. Het EHRM gaf in zijn rechtspraak aan dat het in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden bij uitzondering toch mogelijk is om iemand meerdere sancties met een strafrechtelijk karakter op te leggen voor eenzelfde feit. Dit is met name het geval wanneer er twee verschillende straffen worden opgelegd voor hetzelfde strafbare feit, zelfs in verschillende procedures, voor zover die procedures qua tijd en inhoud een voldoende nauwe band hebben⁹⁴.

Het EHRM gaat daarbij na of er in een compenserend mechanisme is voorzien om te voorkomen dat er geen onevenredige lasten worden opgelegd. Verder houdt het EHRM rekening met de interactie tussen de procedures met betrekking tot het verzamelen en beoordelen van het bewijs om de feiten vast te stellen⁹⁵. Het EHRM vereist hierbij dat de verschillende procedures een "coherent geheel" vormen⁹⁶.

45. Voor eenzelfde inbreuk op een bepaling uit de Wet Private Veiligheid kan een sanctie aan de onderneming worden opgelegd door de sanctieambtenaar⁹⁷ en kan de vergunning worden ingetrokken door de minister van Binnenlandse Zaken⁹⁸.

Daarenboven vermeldt artikel 29 Wet Private Veiligheid uitdrukkelijk dat de minister van Binnenlandse Zaken een vergunning kan intrekken wanneer bij de bewakingsonderneming gebreken worden vastgesteld op de naleving van de Wet Private Veiligheid bij haar personeel. Tegelijk legt artikel 45 Wet Private Veiligheid eveneens op dat ondernemingen de nodige controles dienen te verrichten opdat hun personeelsleden of personen die voor hun rekening werken de Wet Private Veiligheid naleven. Een inbreuk op deze bepaling is zelfs sanctioneerbaar door de sanctieambtenaar met een geldboete van 7.500 tot 10.000 euro.

Bijgevolg kunnen ook twee verschillende sancties worden opgelegd voor een gebrek in de controle door een bewakingsonderneming van haar personeelsleden of personen die voor haar rekening werken.

46. Hetzelfde geldt vanuit het standpunt van bewakingsagenten, ten aanzien van wie het mogelijk is om voor dezelfde feiten zowel een sanctie (waarschuwing, minnelijke schikking of administratieve geldboete) op te leggen als de identificatiekaart in te trekken of te schorsen. De administratieve sanctie wordt opgelegd door de sanctieambtenaar, terwijl de identificatiekaart wordt ingetrokken door de minister van Binnenlandse Zaken.

47. De afdeling Wetgeving van de Raad van State merkte op dat dit het *non bis in idem*-beginsel schendt. Volgens de Raad van State kan een dubbele sanctie voor eenzelfde inbreuk worden opgelegd⁹⁹.

Tevens stelde de Raad van State vast dat er geen enkele band van samenhang bestaat, noch qua tijd, noch qua inhoud, tussen enerzijds de sanctieprocedure door de sanctieambtenaar en anderzijds de intrekkingprocedure door de minister van Binnenlandse Zaken. Volgens de Raad van State worden de sancties door twee afzonderlijke actoren opgelegd die geen enkele band met elkaar hebben in de Wet Private Veiligheid. Bovendien wordt een beroep tegen een sanctie van de sanctieambtenaar in laatste aanleg bij de rechtbank van eerste aanleg

93 GwH 14 oktober 1997, 1001, overw. B.6; RvS 11 januari 2010, 199.408; RvS 14 januari 2008, 178.526, 4; RvS 26 september 2005, 149.347, 10.

94 EHRM 15 november 2016, 24130/11 en 29758/11, 'A en B/Noorwegen', § 130.

95 EHRM 15 november 2016, 24130/11 en 29758/11, 'A en B/Noorwegen', § 132.

96 EHRM 8 juli 2019, 54012/10, 'Mihalache/Roemenië', §§ 84-86.

97 Hoofdstuk 7 Wet Private Veiligheid.

98 Art. 29 Wet Private Veiligheid.

99 Adv.RvS 25 januari 2017, 60.619/2, over een voorontwerp van wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, 50.

te Brussel behandeld, terwijl een beroep tegen een intrekkingsbeslissing bij de Raad van State wordt ingesteld¹⁰⁰.

48. In de memorie van toelichting werden deze opmerkingen van de Raad van State weerlegd door erop te wijzen dat deze dubbele sanctioneringsmogelijkheid in de praktijk bijna nooit wordt toegepast. Daarnaast zouden zowel de sanctie-ambtenaar als de minister van Binnenlandse Zaken *de facto* wel rekening houden met elkaars beslissingen¹⁰¹.

49. Een dergelijke onzekere samenhang tussen verschillende procedures kan echter niet volstaan om een beroep te doen op de uitzondering die door het EHRM werd ontwikkeld.

Er bestaat immers geen enkel compenserend mechanisme dat ervoor zou zorgen dat geen onredelijke lasten worden opgelegd door de combinatie van procedures. De bewering dat er *de facto* wel rekening wordt gehouden met de andere procedure, doet hieraan geen afbreuk. Het informele en onzekere mechanisme dat in de memorie van toelichting wordt beschreven, kan immers niet worden gezien als een "coherent geheel", zoals in de rechtspraak van het EHRM wordt vereist. Bovendien hebben beide procedures een andere beroepsinstantie, hetgeen opnieuw aantoonst dat er geen nauwe band tussen de procedures bestaat¹⁰².

50. Besluit. Indien twee afzonderlijke sancties (van dezelfde aard en al dan niet met een strafrechtelijk karakter) worden opgelegd voor eenzelfde inbreuk op de Wet Private Veiligheid, schendt dit het *non bis in idem*-beginsel.

2. Het recht om zichzelf niet te beschuldigen: ruimte voor *fishing expeditions*

51. Hoewel niet uitdrukkelijk in artikel 6 EVRM vermeld, heeft het EHRM in zijn rechtspraak geoordeeld dat artikel 6 EVRM het recht om zichzelf niet te beschuldigen en het verbod op gedwongen zelfincriminatie omvat. Deze rechten zijn er voornamelijk op gericht om de wil van de beklaagde om te zwijgen te eerbiedigen. Daarom verbiedt artikel 6 EVRM om onder dwang of bedreigingen verklaringen van de beklaagde te vergaren die tegen hem kunnen worden gebruikt¹⁰³. Het verbod op gedwongen zelfincriminatie verhindert niet dat iemand zichzelf beschuldigt, maar verbiedt enkel dat er druk of dwang wordt gebruikt om deze beschuldigingen los te krijgen¹⁰⁴.

52. Volgens het EHRM valt het verzamelen van documenten onder dreiging van sancties niet binnen de bescherming van het recht om zichzelf niet te beschuldigen, voor zover kan worden aangetoond dat het verzoek tot informatie is gericht tot specifieke voorafbestaande documenten die relevant zijn voor het betreffende onderzoek en waarvan de autoriteiten zich bewust zijn dat ze bestaan. Hierdoor zouden "*fishing expeditions*" door de autoriteiten zijn uitgesloten¹⁰⁵.

Het EHRM beschrijft "*fishing expeditions*" als controles waarbij "*autoriteiten een individu proberen te dwingen om bewijs van een inbreuk te leveren die hij of zij naar verluidt heeft gepleegd door hem of haar te dwingen om documenten te leveren waarvan ze geloven dat ze moeten bestaan, hoewel ze daarvan niet zeker zijn*"¹⁰⁶. In de rechtsleer wordt nog een andere definitie gegeven van *fishing expeditions*, namelijk de praktijk waarbij autoriteiten op goed geluk allerlei gegevens en bestanden opvragen in de hoop dat er iets bruikbaar bij zit¹⁰⁷.

Het doorslaggevend criterium hierbij is of de autoriteiten voldoende bewijs hadden om zeker te zijn over het bestaan van de gegevens of documenten¹⁰⁸. Volgens het EHRM is het opvragen van documenten door autoriteiten zonder zekerheid te hebben over het bestaan ervan een schending van het recht om zichzelf niet te beschuldigen, wanneer de vergaarde bewijzen leiden tot een sanctie of wanneer een sanctie wordt opgelegd voor de weigering om de documenten of informatie voor te leggen¹⁰⁹. Een dergelijke handelswijze schendt volgens het EHRM het recht om zichzelf niet te beschuldigen. Het verbod op *fishing expeditions* is daarom niet enkel van toepassing op personen tegen wie reeds een strafvervolgning werd ingesteld, maar ook op personen die zichzelf dreigen te incrimineren voordat er een strafvervolgning is ingesteld.

In zijn rechtspraak nam het EHRM aan dat fiscale autoriteiten zeker konden zijn van het bestaan van bankafschriften, aangezien ze met zekerheid konden aantonen dat de betrokkene een bankrekening had bij een bepaalde bank¹¹⁰.

Het EHRM oordeelde daarentegen dat het verzoek om alle documenten over de bedrijven waarin iemand heeft geïnvesteerd over te maken, het recht om zichzelf niet te beschuldigen schendt. Volgens het EHRM bleek uit de feiten dat de autoriteiten niet zeker waren over het bestaan of de inhoud van deze documenten¹¹¹.

¹⁰⁰ Adv.RvS 25 januari 2017, 60.619/2, over een voorontwerp van wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, 50-51. De afdeling Wetgeving herhaalde dit punt van het advies integraal in haar advies bij een voorontwerp van wet tot regeling van de private opsporing. Dit voorontwerp bevatte een soortgelijk sanctiesysteem als de Wet Private Veiligheid. Ook hier wees de Raad van State op de risico's op een schending van het *non bis in idem*-beginsel. Zie Adv.RvS 8 februari 2024, 74.979/2, over een voorontwerp van wet tot regeling van de private opsporing, 45-48.

¹⁰¹ Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, KAMER, 2016-2017, nr. 2388/1, 28.

¹⁰² Een beroep tegen een administratieve geldboete dient namelijk te worden ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, terwijl een beroep tegen een intrekkingsbeslissing bij de Raad van State moet worden ingesteld (art. 252 Wet Private Veiligheid).

¹⁰³ EHRM 10 maart 2009, 4378/02, 'Bykov/Rusland', § 92.

¹⁰⁴ EHRM 13 september 2016, 50541/08, 50571/08, 50573/08 en 40351/09, 'Ibrahim e.a./het Verenigd Koninkrijk', § 267.

¹⁰⁵ EHRM 4 oktober 2022, 58342/15, 'De Legé/Nederland', § 76.

¹⁰⁶ EHRM 4 oktober 2022, 58342/15, 'De Legé/Nederland', § 76.

¹⁰⁷ BLOMME F. en MESSIAEN T., *Handboek sociaal strafrecht: het nieuwe sociaal strafwetboek*, Story Publishers, 2010, 191.

¹⁰⁸ EHRM 3 mei 2001, 31827/96, 'J.B./Zwitserland', § 69.

¹⁰⁹ EHRM 4 oktober 2022, 58342/15, 'De Legé/Nederland', § 74; EHRM 25 februari 1993, 10828/84, 'Funke/Frankrijk', § 44.

¹¹⁰ EHRM 4 oktober 2022, 58342/15, 'De Legé/Nederland', § 85.

¹¹¹ EHRM 3 mei 2001, 31827/96, 'J.B./Zwitserland', §§ 65-71.

53. Ook het recht van verdediging als algemeen rechtsbeginsel lijkt een verbod op *fishing expeditions* te impliceren. Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het niet verantwoord is dat de betrokkene in alle omstandigheden verplicht is om nauwgezet op elke vraag te antwoorden en de stukken in zijn bezit te doen overhandigen¹¹².

54. De Wet Private Veiligheid kent echter geen enkele beperking of waarborg om *fishing expeditions* door de inspecteurs te voorkomen. Luidens artikelen 216 en 222 Wet Private Veiligheid kunnen de inspecteurs alle mogelijke informatie en documenten verzamelen en opvragen. Er bestaat in de wettekst geen enkele beperking waardoor de inspecteurs zeker dienen te zijn over het bestaan van de informatie(drager) vooraleer ze kunnen overgaan tot het opvragen ervan.

Wanneer bepaalde zelfincriminerende stukken niet worden overgemaakt aan de inspecteur, kan de gecontroleerde krachtens artikel 214 Wet Private Veiligheid worden gesanctioneerd voor een gebrek aan medewerking met een administratieve geldboete van 5.000 tot 7.500 euro. Daarenboven riskeert de bewakingsonderneming de intrekking van haar vergunning¹¹³ en de bewakingsagent de intrekking van zijn identificatiekaart¹¹⁴.

55. De afdeling Wetgeving van de Raad van State drukte daarom terecht haar bezorgdheid uit over deze bepaling. Zij wees erop dat artikel 214 Wet Private Veiligheid, zoals het nu is geformuleerd, artikel 6 EVRM en het daarin vervatte recht om zichzelf niet te beschuldigen kan schenden¹¹⁵.

56. Bij het opstellen van het Sociaal Strafwetboek was de wetgever zich wel bewust van het onwettige karakter van *fishing expeditions*. Daarom beperkt het Sociaal Strafwetboek de controlebevoegdheid van de sociaal inspecteurs tot het opvragen van informatiedragers waarvan de wet voorschrijft dat werkgevers ze verplicht moeten bijhouden en van informatiedragers met sociale gegevens¹¹⁶. Het Sociaal Strafwetboek bevat verder een bepaling op grond waarvan de sociale inspectie ook andere gegevens en informatiedragers kan opvragen, maar de weigering van de werkgever om hierop in te gaan is niet sanctioneerbaar¹¹⁷.

Daarenboven verduidelijkt de memorie van toelichting van het Sociaal Strafwetboek dat het onderzoek van de informatiedragers in verhouding moet staan met de controledoelstelling in het kader van een specifieke zaak¹¹⁸.

57. In tegenstelling tot het Sociaal Strafwetboek beperken de bepalingen van de Wet Private Veiligheid op geen enkele manier de medewerkingsplicht tot documenten waarvan het bestaan zeker is of waarmee de persoon zichzelf niet beschul-

digt. Verder wordt noch in de Wet Private Veiligheid, noch in de memorie van toelichting aangegeven dat documenten enkel kunnen worden opgevraagd in het kader van een specifieke zaak. Bovendien kan iedere weigering, zonder uitzondering, worden gesanctioneerd met een aanzienlijke administratieve geldboete of zelfs de intrekking van de vergunning of identificatiekaart. Bijgevolg laat de Wet Private Veiligheid ruimte voor de inspecteurs om *fishing expeditions* te ondernemen.

58. Uit het jaarlijkse activiteitenverslag 2022 van de minister van Binnenlandse Zaken blijkt dat *fishing expeditions* niet enkel een louter theoretisch risico vormen, maar dat deze mogelijk ook in de praktijk worden uitgevoerd. Het activiteitenverslag stelt dat de inspecteurs van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie "acties op afstand" bij bewakingsondernemingen hebben uitgevoerd. Volgens het activiteitenverslag houdt dit in dat er aan bewakingsondernemingen werd gevraagd om verschillende documenten, lijsten en schema's te verstrekken, die vervolgens door de inspecteurs werden geanalyseerd. Op die manier verzochten de inspecteurs bijvoorbeeld om documenten bij bewakingsondernemingen om na te gaan of er bewakingsagenten voor deze ondernemingen werkten zonder in het bezit te zijn van een identificatiekaart¹¹⁹.

Het activiteitenverslag preciseert evenwel niet welke documenten, lijsten of schema's precies werden opgevraagd. Indien de inspecteurs onvoldoende bewijs hadden om zeker te zijn over het bestaan van deze documenten, konden deze niet onder dreiging van een sanctie worden opgevraagd. Bovendien kan niet van de ondernemingen worden verwacht dat ze zelf lijsten of schema's dienen op te stellen op vraag van de inspecteurs. Aangezien deze documenten niet bestaan, kunnen de inspecteurs *a fortiori* niet zeker zijn over het bestaan ervan.

59. Besluit. De Wet Private Veiligheid laat ruimte voor de inspecteurs om *fishing expeditions* uit te voeren, hetgeen een schending zou zijn van het recht om zichzelf niet te beschuldigen. Een wetswijziging dringt zich op, waarbij inspiratie kan worden gehaald bij de regeling uit het Sociaal Strafwetboek. In afwachting hiervan dienen de inspecteurs de volgende richtlijnen te volgen om in overeenstemming met artikel 6 EVRM te handelen:

- de inspecteurs kunnen onder dreiging van een sanctie enkel documenten opvragen waarvan de wet vereist dat ze worden bijgehouden of waarvan ze het bestaan met zekerheid kunnen bewijzen;
- er dient duidelijk te worden aangegeven welke specifieke documenten worden opgevraagd. Een verzoek om bepaalde gegevens, zonder de vermelding van het document waarin deze gegevens zouden staan, volstaat niet;

112 GwH 25 januari 2001, 4/2001, overw. B.5.5. Zie LINDEMANS D., 'De waarheidsverplichting van de advocaat tegenover zijn tuchtverheid op de helling?', *RW* 2003-2004/2, (55) 58-59.

113 Art. 29 Wet Private Veiligheid.

114 Art. 86 Wet Private Veiligheid.

115 Adv.RvS 25 januari 2017, 60.619/2, over een voorontwerp van wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, 69.

116 Art. 28, § 1 Sociaal Strafwetboek; Wetsontwerp tot invoering van een sociaal strafwetboek, KAMER, 2008-2009, nr. 1666/01, 123-125.

117 Art. 29 en 209 Sociaal Strafwetboek.

118 Wetsontwerp tot invoering van een sociaal strafwetboek, KAMER, 2008-2009, nr. 1666/01, 126.

119 Jaarlijks verslag van de private en bijzondere veiligheid 2022, 21-22 (raadpleegbaar op de website van de Algemene Directie Veiligheid en Preventie (www.besafe.be)).

- andere documenten of gegevens kunnen worden opgevraagd, maar met een duidelijke en uitdrukkelijke vermelding dat de weigering door de onderneming op geen enkele manier kan worden gesanctioneerd¹²⁰;
- er kan niet worden vereist dat de onderneming nieuwe documenten opstelt om aan de controle te voldoen.

3. Het recht om zichzelf niet te beschuldigen: melding aan het begin van het verhoor

60. Het EHRM oordeelde dat artikel 6 EVRM vereist dat een persoon tegen wie een strafvervolgning is ingesteld, het recht heeft om te worden gewezen op het recht om zichzelf niet te beschuldigen. Er kan volgens het Hof van deze kennisgevingsplicht in beginsel niet worden afgeweken¹²¹. Wanneer de betrokkene niet voorafgaand werd gewezen op het recht om zichzelf niet te beschuldigen, oordeelde het Hof van Cassatie dat het verhoor als bewijs moet worden geweerd en dat de sanctiebeslissing niet mag steunen op de verklaringen in dat verhoor¹²².

61. Tot op heden bestaat er daarentegen geen rechtspraak waarin het recht om te worden gewezen op het recht om zichzelf niet te beschuldigen wordt gelezen in het recht van verdediging als algemeen rechtsbeginsel. Wanneer wordt geoordeeld dat een sanctie uit de Wet Private Veiligheid geen strafrechtelijk karakter heeft in de zin van artikel 6 EVRM, lijkt dit recht aldus niet van toepassing te zijn.

62. Artikelen 226 tot en met 231 Wet Private Veiligheid omschrijven de procedure voor het afnemen van een verhoor door de inspecteurs. Luidens artikel 227 Wet Private Veiligheid wordt aan het begin van elk verhoor aan de ondervraagde persoon meegedeeld dat zijn verklaringen kunnen worden gebruikt als bewijs in rechte en dat hij mag vragen dat alle vragen en antwoorden met de gebruikte woorden worden genoteerd.

De Wet Private Veiligheid vereist echter niet dat de inspecteur de ondervraagde persoon moet wijzen op zijn recht om zichzelf niet te beschuldigen, al dan niet in het kader van een strafvervolgning in de zin van artikel 6 EVRM. Hoewel artikel 214 Wet Private Veiligheid de plicht tot medewerking aan de controle voorschrijft, kan deze bepaling niet zover gaan dat de persoon wordt verplicht om zichzelf te beschuldigen tijdens een verhoor. Een dergelijke interpretatie zou immers kennelijk strijdig zijn met artikel 6 EVRM.

63. De verplichting om de ondervraagde persoon mee te delen dat hij of zij het recht heeft om zichzelf niet te beschuldigen, is wel opgenomen in artikel 47bis, § 2 Sv. Het is niet duidelijk waarom ervoor gekozen is om deze vereiste niet op te nemen in de Wet Private Veiligheid. In de memorie van toelichting wordt er enkel op gewezen dat een aantal basisbeginselen uit het Wetboek van Strafvordering worden overgenomen, niet-tegenstaande de maatregel geen strafrechtelijke finaliteit zou hebben¹²³.

64. De verplichting om voorafgaand aan een verhoor de betrokkene te wijzen op zijn recht om zichzelf niet te beschuldigen, zoals opgenomen in artikel 6 EVRM, is rechtstreeks van toepassing op het verhoor door de inspecteurs, indien het verhoor plaatsvindt in het kader van een strafrechtelijke vervolging¹²⁴. Het feit dat de Wet Private Veiligheid deze verplichting niet herhaalt, doet hieraan geen afbreuk.

Iedereen tegen wie in het kader van de Wet Private Veiligheid een strafrechtelijke vervolging is ingesteld in de zin van artikel 6 EVRM, moet worden gewezen op het recht om zichzelf niet te beschuldigen. Aangezien sommige sancties uit de Wet Private Veiligheid een strafrechtelijk karakter hebben, en het op het moment van het verhoor nog niet duidelijk is welke sanctie wordt overwogen en of deze sanctie een strafrechtelijk karakter heeft, dient (veiligheidshalve) iedere betrokkene bij ieder verhoor te worden gewezen op zijn recht om zichzelf niet te beschuldigen.

Indien de betrokkene niet wordt gewezen op het recht om zichzelf niet te beschuldigen voorafgaand aan het verhoor, dient het verhoor als bewijs te worden geweerd in zoverre een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd.

65. Voor de coherentie van de Wet Private Veiligheid en de consequente toepassing van de verplichte melding van het recht om zichzelf niet te beschuldigen, is het echter volgens ons aangewezen dat dit uitdrukkelijk wordt vermeld in artikel 227 Wet Private Veiligheid. Dit is des te meer aangewezen doordat artikel 214 Wet Private Veiligheid onterecht de schijn zou kunnen wekken dat de verhoorde persoon een sanctie riskeert voor een gebrek aan medewerking wanneer hij weigert om zichzelf te beschuldigen tijdens een verhoor¹²⁵. Bovendien is het volgens ons aangeraden dat deze meldingsplicht wordt voorgeschreven op straffe van nietigheid van het verhoor als bewijs, zodat de toepassing ervan wordt gewaarborgd en het recht om zichzelf niet te beschuldigen ten volle wordt beschermd.

¹²⁰ Gezien de ruime medewerkingsplicht uit de Wet Private Veiligheid bestaat de indruk dat een weigering sanctioneerbaar is. Daarom is het noodzakelijk om aan te geven wanneer de weigering om bepaalde stukken over te maken, niet kan worden gesanctioneerd. Zie *supra*, nrs. 54-55.

¹²¹ EHRM 13 september 2016, 50541/08, 50571/08, 50573/08 en 40351/09, 'Ibrahim e.a./het Verenigd Koninkrijk', § 272. Zie in die zin ook EHRM 9 november 2018, 71409/10, 'Beuze/België', §§ 193-194.

¹²² Cass. 1 februari 2022, P.21.1286.N, overw. 16.

¹²³ Wetsontwerp tot regeling van de private en bijzondere veiligheid, KAMER, 2016-2017, nr. 2388/1, 72. Overigens werd hierboven reeds aangetoond dat de administratieve sancties uit de Wet Private Veiligheid wel degelijk een strafrechtelijk karakter hebben in de zin van art. 6 EVRM. Het Hof van Cassatie heeft in dat verband geoordeeld dat deze vaststelling er niet voor zorgt dat de waarborgen uit het Wetboek van Strafvordering van toepassing zijn, maar wel dat de waarborgen uit art. 6 EVRM rechtstreeks toepasselijk zijn. Zie Cass. 4 november 2008, P.08.0081.N, *Arr.Cass.* 2008, nr. 608; Cass. 28 oktober 2008, P.08.0880.N, *Arr.Cass.* 2008, nr. 590. De vraag rijst of dit onderscheid in overeenstemming is met de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie uit de art. 10 en 11 Gw.

¹²⁴ Cass. 4 november 2008, P.08.0081.N, *Arr.Cass.* 2008, nr. 608; Cass. 28 oktober 2008, P.08.0880.N, *Arr.Cass.* 2008, nr. 590.

¹²⁵ Zie art. 214 Wet Private Veiligheid. Deze bepaling bevat een verplichting tot medewerking. Een inbreuk hierop kan worden gesanctioneerd met een geldboete van 5.000 euro tot 7.500 euro.

66. Besluit. De Wet Private Veiligheid voorziet niet in een melding voorafgaand aan het verhoor van het recht om zichzelf niet te beschuldigen. Nochtans wordt dit door artikel 6 EVRM, zoals ingevuld door het EHRM, vereist. Aangezien artikel 6 EVRM rechtstreekse werking heeft, dienen de inspecteurs deze melding voorafgaand aan ieder verhoor te geven, voor zover de waarborgen met betrekking tot de strafrechtelijke vervolging van toepassing zijn.

V. BESLUIT

67. In deze bijdrage werden drie knelpunten in de Wet Private Veiligheid uitgelicht in het licht van het *non bis in idem*-beginsel en het recht van verdediging.

68. Vooreerst werd onderzocht of het strafrechtelijk luik van artikel 6 EVRM en artikel 4 Protocol nr. 7 EVRM van toepassing is op de sancties uit de Wet Private Veiligheid. De huidige rechtspraak en adviespraktijk bieden nog geen eenduidig antwoord op deze vraag. Volgens ons vertonen de administratieve geldboete en de minnelijke schikking een strafrechtelijk karakter. Daarnaast argumenteerden we dat de intrekking van de vergunning of identificatiekaart een strafrechtelijk karakter heeft. Deze sancties hebben immers ernstige gevolgen voor de betrokkene.

Zelfs indien deze sancties geen strafrechtelijk karakter zouden vertonen, blijven het recht van verdediging en het *non bis in idem*-beginsel als algemene rechtsbeginselen van toepassing.

69. Vervolgens werden drie knelpunten in de Wet Private Veiligheid onderzocht in het licht van het *non bis in idem*-beginsel en het recht van verdediging.

Ten eerste laat de Wet Private Veiligheid toe om meerdere sancties met een strafrechtelijk karakter op te leggen voor eenzelfde feit, en dit in verschillende procedures die geen onderlinge samenhang hebben. Zo kan een zware inbreuk op een bepaling van de Wet Private Veiligheid worden gesanctioneerd met zowel een administratieve geldboete door de sanctieambtenaar als een intrekking van de vergunning door de minister van Binnenlandse Zaken. Een dergelijke mogelijkheid schendt het *non bis in idem*-beginsel.

Ten tweede sluit de Wet Private Veiligheid niet uit dat inspecteurs documenten opvragen waarvan ze niet zeker zijn dat ze bestaan. Een dergelijk verzoek, onder dreiging van een sanctie, schendt het recht om zichzelf niet te beschuldigen.

Ten derde wordt in de Wet Private Veiligheid niet bepaald dat de betrokkene aan het begin van het verhoor moet worden gewezen op zijn recht om zichzelf niet te beschuldigen. Dit wordt nochtans vereist door artikel 6 EVRM. De inspecteurs dienen dan ook iedere betrokkene aan het begin van een verhoor te wijzen op het recht om zichzelf niet te beschuldigen. Indien deze melding niet wordt gedaan voorafgaand aan het verhoor, kan het verhoor nietig worden verklaard en mag de sanctiebeslissing niet steunen op verklaringen uit het verhoor.