

ADVIES Nr FORMTEXTE17 / 1999 van
FORMTEXTE10 mei 1999

O. Ref. : 10 / A / 1999 / 009

BETREFT : Ontwerp van koninklijk besluit betreffende de installatie en de werking van bewakingscamera's in stadions, de oprichting van een bestand der beelden en de modaliteiten waaraan dit bestand dient te voldoen.

De Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer,

Gelet op de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens;

Gelet op de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden;

Gelet op de adviesaanvraag vanwege de Minister van Binnenlandse Zaken d.d. 11 maart 1999;

Gelet op het verslag van de heer B. De Schutter en mevrouw D. Mintjens;

Brengt op 10 mei 1999 het volgend advies uit :

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

De adviesaanvraag betreft een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de installatie en de werking van bewakingscamera's in stadions, de oprichting van een bestand der beelden en de modaliteiten waaraan dit bestand dient te voldoen.

Dit koninklijk besluit wordt genomen in uitvoering van artikel 10, § 6 van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (hierna, de wet van 21 december 1998). Deze wet beoogt de veiligheid bij voetbalwedstrijden te verhogen, zowel op preventief als op repressief vlak.

Artikel 10 van deze wet stelt :

"De organisatoren van een nationale voetbalwedstrijd of van een internationale voetbalwedstrijd nemen ten minste de volgende maatregelen :

6° het installeren van bewakingscamera's in de gevallen en op de wijze die de Koning bepaalt, na advies van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer."

Op 21 januari 1998 verleende de Commissie een advies over het toenmalige voorontwerp van deze wet (advies nr 03/98). Dit advies werd aangevuld met een tweede advies met betrekking tot het later toegevoegde artikel 45 van het voorontwerp (advies nr 16/98 van 14-05-1998).

II. ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

1. Voorafgaande opmerking

Aangezien de wet van 11 december 1998 tot omzetting van de richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrij verkeer van die gegevens, op 3 februari 1999 in het Belgisch Staatsblad verscheen, beveelt de Commissie aan om de nieuwe terminologie over te nemen in het ontwerp van koninklijk besluit en hierin te verwijzen naar de nieuwe nummers van de artikelen van deze wet. Zo dient, bijvoorbeeld het begrip "houder" vervangen te worden door het begrip "verantwoordelijke voor de verwerking".

2. Algemene bespreking

2.1 De Commissie verwijst naar haar advies nr 14/95 van 7 juni 1995 betreffende de toepasselijkheid van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens en beeldopnamen, en de gevolgen ervan, waarin zij stelt dat beelden, opgenomen met behulp van camera's persoonsgegevens kunnen bevatten en dus een verwerking in de zin van voormelde wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (hierna, de wet van 8 december 1992) kunnen uitmaken. De Parlementaire voorbereiding van de wet van 8 december 1992 vermeldt overigens reeds in het Verslag Vandenberghe¹ de toepassing van het begrip geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens op camerasystemen in een voetbalstadion. De Commissie stelt vast dat ook de opstellers van de wet en van het ontwerp van koninklijk besluit de toepasselijkheid van deze wet van 8 december 1992 vermelden, zodat de toepasselijkheid ervan vaststaat.

¹ Verslag namens de Commissie voor Justitie uitgebracht door de heer VANDENBERGHE op 27 oktober 1992, *Gedr.St.*, Senaat, B.Z., 1991-92, nr. 445/2, pagina's 15 en 16.

Uit de toepasselijkheid van de wet van 8 december 1992 volgt dat alle bepalingen hiervan dienen nageleefd te worden, zoals o.m. het naleven van de informatieplicht, het naleven van het finaliteitsprincipe, aangifte van de verwerking, respecteren van de bepalingen met betrekking tot de gevoelige gegevens, het recht van inzage en verbetering, ...

De Commissie vestigt er de aandacht op dat dit advies in casu onverkort van toepassing is.

2.2. Met betrekking tot de wettelijkheid van de verwerking zoals deze voorligt in het ontwerp van koninklijk besluit verwijst de Commissie naar haar advies nr 14/95 van 7 juni 1995, waarin de opnamen in een voetbalstadion als wettig worden aanvaard in het kader van bepaalde doeleinden. In casu gebeuren de opnamen voor de in dit advies vermelde doeleinden.

2.3. Aangezien een wet de verplichting tot het installeren van camera's en het opnemen van beelden oplegt, dient zij tevens de doeleinden te bepalen waarvoor de verwerking wordt gestart.

De doeleinden vinden we terug

- in artikel 3 van de wet van 21 december 1998 :

"... rust op de organisator ... de verplichting om alle noodzakelijke voorzorgsmaatregelen te nemen om schade aan personen en aan goederen te voorkomen, daaronder begrepen alle praktische maatregelen tot voorkoming van wangedrag door de toeschouwers."

- in de memorie van toelichting bij deze wet (artikel 10, § 1) die stelt dat de camera's het detecteren en identificeren van de onruststokers in het stadion mogelijk moeten maken,
- in artikel 4, § 2 van het ontwerp van koninklijk besluit waarin het doel omschreven wordt als het voorkomen en opsporen van de wettelijk sanctioneerbare feiten en inbreuken op het reglement van inwendige orde uitgevaardigd door een organisator, en het mogelijk maken van de sancties door identificatie van de daders.

De Commissie merkt op dat de omschrijving "wettelijk sanctioneerbare feiten" een zeer ruime omvang heeft, waardoor zich feiten kunnen voordoen die wettelijk sanctioneerbaar zijn, doch geen verband houden met de bestrijding van het hooliganisme. De Commissie meent bijgevolg dat enkel limitatief opgesomde sanctioneerbare feiten (in het artikel 4 van het ontwerp-KB) die een verband vertonen met het doel van de wet van 21 december 1998, zoals omschreven in artikel 3 van deze wet, het gebruik van camera's en van beelden kan rechtvaardigen.

Elk ander gebruik dat van de beelden zou gemaakt worden is onverenigbaar met de doeleinden zoals omschreven in artikel 3 van de wet van 21 december 1998.

De Commissie wenst op te merken dat het maken van beeldopnamen teneinde het sanctioneren mogelijk te maken van een reglement van inwendige orde slechts gerechtvaardigd is indien de bepalingen van dit reglement daadwerkelijk kenbaar gemaakt worden aan de toeschouwers en eenieder die het stadion betreedt.

Indien dit reglement niet kenbaar wordt gemaakt, kan volgens de Commissie de opname van beelden slechts gebeuren in het kader van wettelijk sanctioneerbare feiten.

De Commissie beveelt aan om de administratieve en strafrechtelijke doeleinden van de verwerking van de videobeelden nauwkeuriger te omschrijven en deze bepaling vooraan in het ontwerp van koninklijk besluit te plaatsen.

2.4. Gevoelige gegevens

Bij het maken van beeldopnamen is het onvermijdelijk dat ook gevoelige gegevens, zoals bijvoorbeeld raciale afkomst of gerechtelijke gegevens worden verwerkt.

Het feit dat beelden algemeen zichtbare kenmerken van personen bevatten waaruit informatie kan worden afgeleid met betrekking tot raciale of etnische afkomst, politieke opvattingen, godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, lidmaatschap van een vakvereniging, of het seksuele leven, maakt de verwerking ervan niet ipso facto in strijd met artikel 6, voor zover deze kenmerken niet worden aangewend om er systematische informatie van geïdentificeerde personen uit af te leiden.

Het occasioneel vaststellen van deze gevoelige gegevens maakt geen verwerking uit in de zin van artikel 6.

De expliciete verwerking van gegevens daarentegen, dit wil zeggen het verwerken op basis van de gegevens vermeld in artikel 6, maakt een verboden verwerking uit.

De verwerking van gerechtelijke persoonsgegevens is niet onverenigbaar met artikel 8, gezien de verwerking noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de doeleinden die door of krachtens de wet van 21 december 1998 zijn ingesteld.

2.5. Kennisgeving

De betrokkenen dienen in kennis te worden gesteld van de verwerking vóór het betreden van het stadion.

Aangezien de wijze van kennisgeving niet bepaald is in de wet van 8 december 1992, kan deze ofwel individueel (bijvoorbeeld. op kaartjes, abonnementen, ...), ofwel collectief gebeuren (bijvoorbeeld. door het aanbrengen van duidelijke en zichtbare borden aan de ingang van het stadion). De Commissie verwijst hiervoor naar haar advies nr. 14/95 van 7 juni 1995.

Een kennisgeving zou eveneens op mondelinge wijze kunnen gebeuren, bijvoorbeeld. door omroeping in het stadion, voor en/of tijdens de wedstrijd.

De Commissie wijst erop dat een kennisgeving door vermelding in het reglement van inwendige orde, zoals vermeld in de memorie van toelichting bij de wet van 21 december 1998 niet voldoet aan de vereisten van (het nieuwe) artikel 9 van de wet van 8 december 1992. Immers, dit reglement van inwendige orde wordt niet overgemaakt aan de toeschouwers.

3. Artikelsgewijze bespreking

3.1. Artikel 1 bevat een aantal definities. Behoudens de eerder gemaakte opmerking met betrekking tot de terminologie heeft de Commissie geen bemerkingen.

3.2. Artikel 2 bevat de draagwijdte van de verplichting tot het installeren van camera's. Deze verplichting wordt opgelegd aan alle organisatoren van nationale en internationale voetbalwedstrijden.

Uit de samenlezing met artikel 5, § 1 blijkt dat de bepalingen van het ontwerp koninklijk besluit niet van toepassing zijn op de organisatoren van clubs behorende tot de derde nationale afdeling. Aangezien er nog lagere afdelingen zijn, lijkt het beter om te vermelden dat de verplichting niet van toepassing is voor clubs behorende tot een klasse die lager is dan de tweede nationale afdeling.

3.3. Artikel 3 omschrijft de technische aspecten waaraan de camera's dienen te voldoen en de plaatsen waar de camera's dienen aangebracht te worden.

De camera's mogen enkel de tribunes en het terrein observeren. Hieruit kan afgeleid worden dat de camera's niet dusdanig mogen worden opgesteld dat aan de buitenzijde van het stadion beelden worden opgenomen.

De Commissie merkt op dat dergelijk gebruik de vereiste van proportionaliteit met de doeleinden respecteert.

Iedere toeschouwer moet kunnen geïdentificeerd worden. Hieruit volgt dat ook eenieder dient in kennis te worden gesteld van het feit dat er beeldopnamen gemaakt en bewaard worden (zie hoger).

De beelden dienen geregistreerd te worden en moeten onmiddellijk afgedrukt kunnen worden.

De beelden worden gemaakt vanaf de openstelling van het stadion voor een wedstrijd. Bij elke in artikel 2 bedoelde wedstrijd worden opnamen gemaakt.

Het aantal camera's wordt bepaald in een overeenkomst tussen de organisator, de hulpdiensten en de bestuurlijke of politieke overheden of diensten.

Deze bepalingen roepen geen opmerkingen op in hoofde van de Commissie.

3.4. Artikel 4 bepaalt dat de organisator de houder (de verantwoordelijke) is van het bestand van beelden.

De beelden worden 5 jaar bijgehouden, behoudens in geval van inbeslagname.

De Commissie meent dat de bewaartermijn niet proportioneel is met de beoogde doeleinden. Zij pleit ervoor deze termijn aanzienlijk te verkorten, bijvoorbeeld tot enkele maanden, of maximaal 1 jaar.

Immers, de vaststelling van een misdrijf of overtreding kan zeer snel gebeuren, waardoor de betrokken beelden in beslag kunnen genomen worden, en waardoor de overige beelden niet langer bewaard hoeven te worden.

De Commissie beveelt tevens aan om het woord "bestand" te vervangen door het begrip "verwerking".

De organisator wordt tevens aangeduid als verwerker van het bestand (de verwerking). Indien het hierbij de bedoeling is om geen andere verwerker toe te laten, zou het beter zijn dit duidelijk te vermelden.

§ 2 omschrijft de doeleinden. Deze bepaling werd reeds eerder besproken.

§3 somt de personen en diensten op die toegang tot de beelden hebben. De Commissie heeft hierop volgende bemerkingen.

De vermelding dat de leden van de politiediensten en de parketmagistraten toegang hebben is overbodig gezien de wettelijke bevoegdheden die deze personen hebben op basis van o.m. het Wetboek van Strafvordering en de wet op het politieambt.

De vermelding dat de organisator toegang zou hebben tot het bestand waarvan hijzelf houder is eveneens overbodig in het licht van artikel 16 van de wet van 8 december 1992.

Dit artikel legt de organisator als verantwoordelijke voor de verwerking beperkingen op om gegevens mede te delen aan derden, zelfs als dit vertegenwoordigers zijn van een overheid. Het voorziet evenwel geen mogelijkheid voor de Koning om uitzonderingen te voorzien op de beperkte toegankelijkheid van de verwerkte persoonsgegevens. De Commissie wijst er in dit verband op dat de wet van 21 december 1998 geen expliciete onderzoeksbevoegdheid voor ambtenaren voorziet ten aanzien van de bezoekers van het stadion. Het verlenen van een onderzoeksbevoegdheid door of krachtens een wet is volgens de Commissie evenwel een belangrijke waarborg voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De Commissie wijst in dit kader op analoge gevallen waar een onderzoeksbevoegdheid tot het opstellen van proces-verbaal wel door of krachtens een wet werd toegekend aan ambtenaren zoals in artikel 16 van de wet op de bewakingsondernemingen van 10 april 1990 en artikel 17 van de wet op de privé-detectives van 19 juli 1991. Ze adviseert dan ook de schrapping van de bepaling dat de ambtenaren bedoeld in de artikelen 25 en 26 van de wet van 21 december 1998 toegang zouden hebben tot de videobeelden.

3.5. Artikel 5 voorziet in overgangsbepalingen. Deze roepen geen bemerkingen op in hoofde van de Commissie.

OM DEZE REDENEN :

Geeft de Commissie een gunstig advies, op voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de gemaakte opmerkingen.

De secretaris,

De voorzitter,

(get.) M.- H. BOULANGER

(get.) P. THOMAS