

ADVIES Nr 44 / 2006 van 8 november 2006

O. Ref.: SA2 / A / 2006 / 041

**BETREFT: Voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 1998
betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden.**

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 ("WVP"), inzonderheid artikel 29;

Gelet op de dringende aanvraag om advies vanwege de Minister van Binnenlandse Zaken op 13 oktober 2006;

Gelet op het verslag van de heer B. DESCHUTTER;

Brengt op 8 november 2006 volgend advies uit:

1. CONTEXT EN ONDERWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Minister van Binnenlandse Zaken vraagt de Commissie dringend om advies over het voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden.
2. Enkel de bepalingen tot regeling van de verwerkingen van persoonsgegevens worden in onderhavig advies geanalyseerd, te weten de artikelen 40, 41 en 43 van het ontwerp.
3. Het blijkt dat deze bepalingen een wettelijke basis beogen voor:
 - De mededeling van persoonsgegevens door de politiediensten aan de organisatoren van voetbalwedstrijden om deze laatsten toe te laten over te gaan tot burgerrechtelijke uitsluitingen (artikel 40 van het voorontwerp), en
 - Het samenstellen van een centraal fotoregister van personen met een stadionverbod en de mededeling van de persoonsgegevens, samengesteld uit de foto en identiteitsgegevens van de personen met een stadionverbod, door de politiediensten aan de organisatoren van voetbalwedstrijden om deze laatsten toe te laten mee te werken aan de controle op de naleving van het stadionverbod (artikelen 41 en 43 van het voorontwerp).

2. ONDERZOEK VAN DE BEPALINGEN

2.1. Mededeling van persoonsgegevens door de politiediensten aan de organisatoren van voetbalwedstrijden met het oog op het toepassen van de reglementering inzake burgerlijke uitsluitingen (artikel 40 van het voorontwerp)

4. Artikel 43 van de wet van 21/12/1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden voorziet reeds een mededeling van politiegegevens aan de voetbalclubs, doch met uitsluiting van de persoonsgegevens. Artikel 40 van het voorontwerp van wet dat aan het advies van de Commissie wordt voorgelegd wil een uitzondering op deze uitsluiting voorzien door de invoeging van het volgende lid tussen het 1^{ste} en 2^{de} lid van het huidige artikel 43 van de voormelde wet van 21/12/1998:

“In afwijking van het vorige lid, kunnen gepersonaliseerde gegevens door de politiediensten aan een veiligheidsverantwoordelijke worden meegedeeld met het oog op het toepassen van de regeling van burgerrechtelijke uitsluiting zoals bepaald in artikel 10, 2^o”.

5. Volgens artikel 4 van de privacywet moeten persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verkregen en eveneens toereikend, terzake dienend en niet overmatig zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen.
6. Om de verenigbaarheid van deze bepaling met artikel 4 van de privacywet te kunnen beoordelen is het noodzakelijk de burgerrechtelijke uitsluitingsprocedure van toeschouwers bij voetbalwedstrijden goed te begrijpen.
7. Uit artikel 10 van de voormelde wet van 10/12/1998 en uit de omzendbrief OOP 23 van 8 juli 1996 van Minister J. Vande Lanotte blijkt dat het stadionverbod van het type «burgerrechtelijke uitsluiting», dat kan opgelegd worden door iedere organisator, zijn grondslag vindt in de toepassing van het reglement van inwendige orde, gecombineerd met het door de toeschouwer verworven toegangsbewijs. De aankoop van een ticket betekent een «wederzijdse overeenkomst die in toepassing van artikel 1134 van het Burgerlijk wetboek, te

goeder trouw moet worden uitgevoerd. In deze context kan voetbalvandalisme of hooliganisme in het stadion worden gekwalificeerd als een contractuele wanprestatie.»¹
Het is inderdaad in het reglement van inwendige orde, dat door iedere organisator van voetbalwedstrijden overeenkomstig artikel 10 van de voormelde wet van 21/12/1998 moet opgesteld worden, dat de toegangsvoorwaarden alsook de verboden handelingen en gedragingen moeten worden verduidelijkt die aanleiding kunnen geven tot een burgerrechtelijke uitsluiting uit het stadion²

8. De voormelde omzendbrief betreffende de burgerrechtelijke uitsluiting van toeschouwers bij voetbalwedstrijden bepaalt dat « Deze gegevensverzameling gebeurt met behulp van de stewards, het gebruik van camera's of andere informatiebronnen binnen het legale kader, met inachtneming van de Privacywet. Het is passend hier in herinnering te brengen dat zowel artikel 39³ van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, als het beroepsgeheim en de Privacywet zich verzetten tegen het mededelen van politiegegevens aan privé-personen.»
9. Artikel 44/1 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt bepaalt inderdaad op expliciete en limitatieve wijze de lijst van *openbare* overheden waaraan persoonsgegevens kunnen worden meegedeeld die door de politiediensten werden ingewonnen en verwerkt wegens hun noodzakelijk en relevant karakter en *die de bedoelde openbare overheden nodig hebben voor de uitoefening van hun opdrachten*.
10. Op dit punt is het eveneens aangewezen rekening te houden met de Aanbeveling nr. R (87) 15 van het Comité van Ministers van de Raad van Europa tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens in de politiesector volgens dewelke « la communication de données (policières) à des personnes privées ne devrait être permise que si, dans un cas déterminé, il y a obligation ou autorisations légales *claires*. La communication à des personnes privées est exceptionnellement permise si, dans un cas déterminé :
a) la communication est, sans aucun doute, dans l'intérêt de la personne concernée et si, soit celle-ci y a consenti, soit les circonstances permettent de présumer sans équivoque un tel consentement, ou si
b) la communication est nécessaire pour éviter un danger grave et imminent ».
(vrije vertaling :geen officiële vertaling beschikbaar. « de mededeling van (politie)gegevens aan privépersonen zou slechts mogen toegestaan worden wanneer er in een bepaald geval, een *duidelijke* wettelijke verplichting of toelating bestaat. De mededeling aan privépersonen is uitzonderlijk toegestaan indien in een welbepaald geval :
a) de mededeling zonder enige twijfel in het belang is van de betrokkene en indien deze laatste, hetzij hierin heeft toegestemd, hetzij de omstandigheden ondubbelzinnig een dergelijke instemming kunnen doen vermoeden, of indien
b) de mededeling noodzakelijk is om een ernstig en dreigend gevaar te voorkomen »
11. Gezien enerzijds de vaststelling dat de niet-naleving door een toeschouwer van het reglement van inwendige orde de procedure van burgerrechtelijke uitsluiting⁴ inleidt en anderzijds dat de

¹ Artikel M2 van de omzendbrief OOP 23 van 8 juli 1996 betreffende de uitsluiting van toeschouwers bij voetbalwedstrijden, B.S. 25 juli 1996.

² Memorie van toelichting bij het wetsontwerp betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden, Parel. Dok, Kamer, 1997-1998, 1572/1, blz.9

³ Thans artikel 44/1

⁴ Uit de voormelde omzendbrief blijkt dat de procedure van burgerrechtelijke uitsluiting als volgt verloopt: « de formele beslissing tot uitsluiting van een persoon wordt getroffen door de KBVB, op voorstel van één of meerdere lokale club(s), die daartoe een dossier heeft (hebben) samengesteld en de voorafgaandelijke waarschuwing aan de betrokkene heeft (hebben) betekend. De materiële beslissing wordt derhalve genomen door de clubs. De club stelt haar dossier samen op basis van de door haar vastgestelde schendingen van het nationaal reglement van inwendige orde. Deze gegevensverzameling gebeurt met behulp van de stewards, het gebruik van camera's of andere informatiebronnen binnen het legale kader, met inachtneming van de Privacywet. Het is passend hier in herinnering te brengen dat zowel artikel 39 van de Wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, als het beroepsgeheim en de Privacywet zich verzetten tegen het mededelen van politiegegevens aan privé-personen. Het dossier samengesteld door de club bevat:
- identiteitsgegevens van de betrokkene(n); - datum en plaats waarop en waar de feiten zich voordeden;

organisatoren van voetbalwedstrijden, overeenkomstig artikel 10, 3° van de voormelde wet van 21/12/1998, toezien op de naleving ervan, stelt de Commissie zich vragen bij het noodzakelijk, relevant, ter zake dienend en proportioneel karakter van een mededeling van persoonsgegevens - die voor de uitvoering van het burgerrechtelijke uitsluitingsbeleid door de politiediensten worden bijgehouden - zonder verdere verduidelijking over de aard van de bedoelde persoonsgegevens of de omstandigheden die een dergelijke mededeling rechtvaardigen zoals het thans opgestelde artikel 43 bis van het ontwerp voorziet.

12. De memorie van toelichting rechtvaardigt de aangebrachte wijziging in artikel 43 van de wet als volgt : “de organisator toe te laten daadwerkelijk een beleid van burgerrechtelijke uitsluiting te voeren, overeenkomstig hetgeen bepaald is in artikel 10, 2°. Heden verschuilen alle organisatoren zich achter de onmogelijkheid om persoonsgegevens te verkrijgen van de politie of om iemands identiteitskaart op te vragen, zodat quasi geen enkele procedure van burgerrechtelijke uitsluiting wordt gevoerd, hetgeen betekent dat alles terecht komt bij de administratieve en gerechtelijke overheden⁵

Met het oog op het daadwerkelijk toepassen van de procedure van burgerrechtelijke uitsluiting, wordt het de politiediensten mogelijk gemaakt om aan de veiligheidsverantwoordelijke de nodige persoonsgegevens over te maken.”

13. De Commissie is van mening dat een verzoek tot overlegging van de identiteitskaart, daadwerkelijk de tussenkomst vereist van de politiediensten en stelt voor het artikel 40 van het voorontwerp van wet zoals hierna aan te passen om tegemoet te komen aan de vereisten van de privacywet en zodat deze bepaling niet in die zin kan geïnterpreteerd worden dat de veiligheidsverantwoordelijke kan verzoeken toegang te hebben tot de politionele gegevensbanken :

- met het oog op de toepassing van het burgerrechtelijke uitsluitingsreglement zoals bedoeld in artikel 10, 2° en georganiseerd door de circulaire OOP 23 van 8 juli 1996 van de Minister van Binnenlandse Zaken, gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 25 juli 1996, kunnen de politiediensten, In afwijking van het vorig lid, de noodzakelijke persoonsgegevens voor identificatie van een persoon, bestaande uit de naam, voornamen, geboorteplaats en –datum en het adres van de toeschouwers die het reglement van inwendige orde hebben overtreden of die daarvan worden verdacht, aan de veiligheidsverantwoordelijke mededelen.

14. Deze aanpassing maakt het dus mogelijk dat in de praktijk en onder de voormelde omstandigheden de stewards voor de identiteitscontrole een beroep kunnen doen op een politieagent waarna deze laatste de alzo verkregen identiteitsgegevens doorgeeft aan de veiligheidsverantwoordelijke.

15. Om ieder misbruik te voorkomen is het overigens aan te bevelen de straffen waaraan personen zijn onderworpen, zoals bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek en waarvan sprake in artikel 43, 1^{ste} lid van voormelde wet van 21/12/1998 uit te breiden naar de veiligheidsverantwoordelijke.

- een omschrijving van de feiten; - aard en omvang van de aangerichte schade; - voor zover bekend: recidive-gegevens. Wanneer een club, op grond van haar dossier, oordeelt over voldoende elementen te beschikken om de eigenlijke uitsluitingsprocedure op te starten, brengt zij hiervan de betrokkene op de hoogte door betekening, bij een met redenen omklede aangetekende brief, van een waarschuwing. Naar burgerlijk recht geldt deze betekening als ingebrekestelling wegens contractuele wanprestatie. Wanneer na deze waarschuwing nog nieuwe feiten worden vastgesteld, die zoals de voorgaande worden opgenomen in het dossier, kan worden overgegaan tot de definitieve materiële beslissing tot uitsluiting, door de KBVB geformaliseerd en door haar betekend bij een met redenen omklede aangetekende brief.

⁵ Uit de inlichtingen verkregen bij de afgevaardigde ambtenaar blijkt dat dit de reden is waarom er praktisch geen burgerrechtelijke verboden zijn (2 burgerlijke verboden op 660 lopende verboden).

2.2. Mededeling door de politiediensten aan de organisatoren van voetbalwedstrijden van foto's van personen met stadionverbod en oprichting van een centraal fotobestand van personen met stadionverbod.

16. Met de hiernavolgende bepaling wil het artikel 43bis (artikel 41 van het voorontwerp van wet) de mededeling van foto's van personen met stadionverbod door de politiediensten aan de organisatoren van voetbalwedstrijden, reglementeren :

“Teneinde het de organisatoren overeenkomstig artikel 10, 8°, mogelijk te maken te helpen toezien op de naleving van de stadionverboden, kunnen hen, via de veiligheidsverantwoordelijke, door de politiediensten foto's van de personen die het voorwerp uitmaken van een stadionverbod worden meegedeeld. De identiteit van deze personen worden duidelijk zichtbaar op deze foto's aangebracht. Deze foto's kunnen slechts worden bijgehouden gedurende de periode waarin het stadionverbod lopende is. De veiligheidsverantwoordelijke of steward die deze inlichtingen en documentatie meedeelt aan derden, wordt gestraft met de straffen bepaald in artikel 458 van het strafwetboek”.

17. Hier moet rekening worden gehouden met de in het ontwerp doorgevoerde wijzigingen in artikel 10 van de wet van 21/12/1998 die de verplichtingen bepalen van de organisatoren van voetbalwedstrijden ter garantie van de veiligheid van de toeschouwers en het vreedige verloop van de voetbalwedstrijden. Zo werd door de wijziging van artikel 10 van de wet van 21/12/1998 de bijkomende opdracht om toezicht te houden op de naleving van het stadionverbod toevertrouwd aan de organisatoren van voetbalwedstrijden. Volgens de bewoordingen van de memorie van toelichting aangaande deze wijziging van artikel 10 van de wet van 21/12/1998, behoort deze opdracht in eerste instantie toe aan de politiediensten maar spelen de organisatoren van voetbalwedstrijden hierin een onbetwistbare rol.

18. De oprichting van een centraal fotobestand van personen met stadionverbod (ten gevolge van een gerechtelijke, administratieve procedure, of als veiligheidsmaatregel) wordt bepaald in artikel 43 van het voorontwerp van wet ter vervollediging van artikel 45 van de wet van 21/12/1998 die in de hiernavolgende bepalingen de oprichting voorziet van een bestand van stadionverboden :

“Teneinde de controle op de naleving van het opgelegde stadionverbod te controleren, wordt, volgens de door de Koning bepaalde modaliteiten, na advies van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, een centraal bestand van foto's opgericht van personen die het voorwerp uitmaken van een stadionverbod. De persoon die het voorwerp uitmaakt van dergelijk stadionverbod wordt door een politieambtenaar uitgenodigd zich te melden op een politiekantoor om zich te laten fotograferen. De politiediensten zenden vervolgens de foto van betrokkene aan de veiligheidsverantwoordelijken, volgens de door de Koning bepaalde modaliteiten, na advies van de commissie voor de persoonlijke levenssfeer”.

19. Uit de memorie van toelichting en uit de informatie verkregen van de afgevaardigde ambtenaar van de Minister van Binnenlandse Zaken blijkt dat de oprichting van dergelijk bestand noodzakelijk is omdat de controle op de naleving van de stadionverboden op basis van naamlijsten in de praktijk ontoereikend is gebleken. In de praktijk kan dergelijke controle moeilijk gebeuren via een controlebeleid dat gericht is op de aankoop van toegangkaartjes omdat het mogelijk is ze uit te wisselen. Bovendien zou een dergelijke controle moeten worden ondersteund door een toegangscontrole aan de ingang van het stadion ; wat veel politiemiddelen zou vergen en een identiteitscontrole zou vereisen van alle toeschouwers van een voetbalmatch.

20. De verwerking van de gegevens bedoeld in de voormelde bepalingen van het voorontwerp van wet betreft de verwerking van gevoelige gegevens zoals bedoeld in artikel 8 van de privacywet.

21. Artikel 8, §2 van de privacywet vermeldt de limitatieve gevallen waarin deze verwerkingen zijn toegestaan. In principe zijn dergelijke verwerkingen verboden. Dit verbod wordt echter opgeheven voor de verwerkingen die gebeuren “onder toezicht van een openbare overheid of van een ministeriële ambtenaar in de zin van het Gerechtelijk Wetboek, indien de verwerking noodzakelijk is voor de uitoefening van hun taken” of “door andere personen, indien de verwerking noodzakelijk is voor de verwezenlijking van doeleinden die door of krachtens een wet, een decreet of een ordonnantie zijn vastgesteld”.
22. Rekening houdend met het feit dat de auteur van het voorontwerp van wet de noodzaak inroept om een fotobestand op te richten en de terbeschikkingstelling van deze foto's aan de organisatoren van voetbalwedstrijden en meer bepaald de absolute noodzakelijkheid ervan aangezien het bijhouden van een eenvoudig nominatief bestand onvoldoende en ongeschikt is voor de controle op de naleving van de stadionverboden, beschouwt de Commissie dit soort maatregel als proportioneel.
23. De Commissie is van mening dat de potentiële en onsystematische aard van de mededeling van foto's, bedoeld in artikel 41 van het voorontwerp van wet door de hiernavolgende formulering eveneens moet opgenomen worden in artikel 43 van het voorontwerp van wet : *“kunnen hen, (...) door de politiediensten foto's van de personen die het voorwerp uitmaken van een stadionverbod worden meegedeeld”*. Het is dus raadzaam om de volgende woorden te wijzigen : *“De politiediensten zenden vervolgens de foto van betrokkene”* door *“de politiediensten kunnen vervolgens de foto van betrokkene verzenden”*.
24. Volgens de memorie van toelichting zijn de gegevens die krachtens deze bepalingen worden meegedeeld de foto en de identiteitsgegevens van de betrokkene. Deze moeten trouwens op het einde van de verbodsperiode door de organisator vernietigd worden of aan de politie worden teruggegeven. De Commissie is voorstander van deze precisering van bewaartermijn van voormelde gegevens en verzoekt de auteur van het wetsontwerp deze precisering in te voegen in de dispositieve artikelen van het voorontwerp van wet.
25. De Commissie vraagt met aandrang de woorden *“identiteit van deze personen”* bedoeld in artikel 41 van het voorontwerp van wet te vervangen door de woorden *“naam en voornamen van deze personen”*.
26. De Commissie stelt vast dat het centraal fotobestand van personen met een stadionverbod zich onderscheidt van de gegevensbank die werd opgericht bij koninklijk besluit van 7 december 1999⁶ in uitvoering van artikel 45 van voormelde wet van 21/12/1998 : de bewaartermijn van de gegevens uit deze gegevensbank is langer.
27. De Commissie waardeert het feit dat zij later zal geraadpleegd worden wanneer de wijze van oprichting van dit bestand en de doorgifte van gegevens bij koninklijk besluit zullen worden bepaald.
28. Naast de in de memorie van toelichting⁷ besproken elementen die het artikel 43 van het wetsontwerp betreffen en die in het koninklijk uitvoeringsbesluit moeten worden opgenomen, vestigt de Commissie de aandacht van de auteur erop dat het raadzaam is dat de koninklijke uitvoeringsbesluiten eveneens de volgende preciseringen aanbrenge:

 - Een klare en precieze vaststelling van de categorieën van personen die toegang hebben tot het centraal fotobestand en/of de personen die gemachtigd zijn kopieën te ontvangen van de foto's die in dit bestand zijn opgenomen, in functie van de precieze

⁶ Koninklijk besluit van 7 december 1999 houdende oprichting van een bestand van stadionverboden.

⁷ “De koning bepaalt, na advies van de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de exacte modaliteiten van dit centraal bestand van foto's : op welke manier moeten de foto's ingebracht worden, hoe lang kunnen deze foto's bewaard worden, aan wie en op welke manier kunnen deze foto's meegedeeld worden, etc.”

omschrijving van hun ondersteunende rol ter naleving van het stadionverbod (veiligheidsverantwoordelijke en steward) alsook de voorwaarden voor mededeling en de omvang van de inhoud van de mededeling in functie van elke bestemming.

- Het ter beschikking houden voor de Commissie van een lijst van deze personen, aangeduid door de organisatoren van voetbalwedstrijden.
- Erop toezien dat de aangeduide personen worden onderworpen aan een wettelijke of contractuele verplichting ter eerbiediging van het vertrouwelijk karakter van de gegevens.
- Duidelijke vermelding van de adresgegevens van de verantwoordelijke(n) voor de verwerking zodat de betrokkenen zich tot hem/hen kunnen richten voor het uitoefenen van hun rechten zoals bedoeld in hoofdstuk III van de wet van 8 december 1992 (recht op toegang, desgevallend verbetering, verzet, verwijdering van zijn persoonsgegevens).

29. Het artikel 41 van het voorontwerp van wet bepaalt bovendien dat de veiligheidsverantwoordelijke of de steward (eventueel ingeschakeld om mee te helpen toezien op de naleving van het stadionverbod) die deze inlichtingen en deze documentatie aan derden meedeelt, gestraft wordt met de straffen bepaald in artikel 458 van het Strafwetboek. Uit de memorie van toelichting van het voorontwerp van wet blijkt dat "Indien de organisator in het stadion een persoon opmerkt die het voorwerp uitmaakt van een stadionverbod, dan licht deze daar de politie onmiddellijk van in, zodat de nodige maatregelen door deze laatste kunnen worden genomen (eventuele verwijdering uit het stadion, opstellen proces-verbaal, etc.)"⁸

30. Tot slot blijkt eveneens dat de verantwoordelijkheid voor de verwerking en de bewaring van het centraal fotobestand van personen met stadionverbod wordt toevertrouwd aan de politiediensten en meer specifiek aan de Cel integrale voetbalveiligheid van de Federale politie. Dit valt bijgevolg binnen het toepassingsveld van de wet op het politieambt van 5 augustus 1992 die met zijn artikel 44/1 een uitdrukkelijke en limitatieve lijst van openbare overheden vastlegt waaraan de informatie en persoonsgegevens mogen worden meegegeeld, die verzameld en verwerkt werden door de politiediensten in functie van hun noodzakelijk en relevant karakter en die voor de *vermelde openbare overheden* noodzakelijk zijn voor de uitoefening van hun opdrachten. De Commissie vestigt er hier de aandacht op dat de veiligheidsverantwoordelijke die door de organisator van voetbalwedstrijden is aangeduid niet kan worden aanzien als een openbare overheid. De Commissie verzoekt te wetgever te voorzien in een gepaste, wettelijke basis.

OM DEZE REDENEN,

Op voorwaarde dat er rekening wordt gehouden met haar opmerkingen (punten 13,15, 23 tot 25 en 28 tot 30) brengt de Commissie een gunstig advies uit over het voorontwerp van wet.

De administrateur,

De ondervoorzitter,

(get.) Jo BARET

(get.) Willem DEBEUCKELAERE

⁸ Memorie van toelichting betreffende artikel 8 van het voorontwerp van wet.