



Advies nr 52/2013 van 6 november 2013

Betreft: Adviesaanvraag betreffende een voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende het toegangsverbod tot de voertuigen van Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (CO-A-2013-052)

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* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van mevrouw Hilde Crevits, Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken ontvangen op 26/09/2013;

Gelet op het verslag van de heer Dirk Van Der Kelen;

Brengt op 6 november 2013 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Commissie wordt gevraagd advies uit te brengen over een voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering (hierna "het Besluit") betreffende het toegangsverbod tot de voertuigen van de Vlaamse Vervoermaatschappij De Lijn (hierna VVM).
2. Het Besluit wordt genomen in uitvoering van het Vlaams decreet van 8 mei 2009 *betreffende toegangsverbod tot voertuigen van de VVM* (hierna "het Decreet Toegangsverbod"¹).
3. Het Decreet Toegangsverbod voert een toegangsverbod in op de voertuigen van de VVM. De gebruiker van de VVM die bepaalde in het Decreet Toegangsverbod in algemene termen opgesomde gedragingen stelt, kan een verbod krijgen om één, meerdere of alle voertuigen van de VVM te betreden: de Vlaamse Regering wijst die verplichtingen van het publiek en de reizigers aan, waarvan de overtreding in aanmerking komt voor een toegangsverbod bij wijze van veiligheidsmaatregel en voor een administratieve sanctie. Die overtredingen hebben betrekking op minstens een van de volgende gedragingen in de voertuigen, aan de haltes of in openbare ruimtes van de VVM of gericht tegen de goederen van de VVM :

1° ongewenste fysieke contacten;

2° beledigende, onzedelijke of bedreigende uitlatingen of handelingen;

3° bevuiling, beschadiging of ontregeling van goederen van de VVM;

4° aanraken of belemmeren van seinen of elektrische leidingen of installaties;

5° verboden wapenbezit;

6° bij herhaling binnen het jaar zonder geldig vervoersbewijs reizen;

7° reizen met vervalst vervoersbewijs of met een vervoersbewijs op andermans naam².

Het toegangsverbod kan dus worden opgelegd als veiligheidsmaatregel of als administratieve sanctie. Het Decreet Toegangsverbod moet de VVM en de Vlaamse overheid toelaten overlastinbreuken aan te pakken en zo doelmatig in te grijpen in het verhogen van de veiligheid op het openbaar vervoer.

4. Het Besluit creëert, in uitvoering en ter handhaving van het Decreet Toegangsverbod, een nieuwe databank/verwerking van persoonsgegevens. Het Besluit beoogt het definiëren en specificeren van:

¹ Dit decreet is heden nog niet in werking getreden.

² Art. 4 Decreet Toegangsverbod.

- de verplichtingen van het publiek en de reizigers, waarvan de overtreding in aanmerking komt voor een toegangsverbod bij wijze van veiligheidsmaatregel vermeld in artikelen 5 en 6, en voor een administratieve sanctie vermeld in artikel 7 van het Decreet Toegangsverbod;
- de verantwoordelijke voor de verwerking van het gegevensbestand betreffende het toegangsverbod;
- de doeleinden beoogd door deze databank/verwerking;
- de gegevens die erin worden opgeslagen;
- de bewaringstermijn van deze gegevens;
- de categorieën toegangsgerechtigde personen tot deze databank;
- de in het licht van de WVP genomen beschermings- en veiligheidsmaatregelen voor een rechtmatige aanwending van dit bestand.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

5. Een toegangsverbod tot een of meerdere voertuigen van de VVM, waarvan sprake in het Decreet Toegangsverbod, betekent een inperking van de mobiliteit van de betrokkene. De Commissie stelt vast dat, hoewel het ontwerp van Decreet Toegangsverbod haar destijds niet voor advies werd voorgelegd, het Decreet Toegangsverbod zelf reeds een aantal basiswaarborgen bevat om een goed evenwicht te bereiken tussen voldoende veiligheid op het openbaar vervoer enerzijds en het recht op mobiliteit en privacy anderzijds, waaronder een algemene opsomming van de gedragingen in de voertuigen, aan de haltes of in openbare ruimtes van de VVM of gericht tegen de goederen van de VVM, waarvoor een toegangsverbod kan opgelegd worden, het onderscheid in het toegangsverbod als veiligheidsmaatregel en als administratieve sanctie³, telkens met de mogelijkheid tot verdediging, de bepaling van maximumtermijnen van een verbod, bijkomende waarborgen ten aanzien van minderjarigen en het feit dat eenieder die in toepassing van dit Decreet Toegangsverbod in contact komt met de gegevens van een overtreder, tot geheimhouding is verplicht, overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek.
6. Het Besluit creëert, met het oog op het opleggen en handhaven van het toegangsverbod waarvan sprake in het Decreet Toegangsverbod, een databank van persoonsgegevens (het gegevensbestand betreffende het toegangsverbod) en preciseert de nadere modaliteiten, spelregels en maatregelen die bij de exploitatie van dit bestand moeten nageleefd worden in het licht van de eisen van gegevensbescherming.

³ Het toegangsverbod als beveiligingsmaatregel geldt voor een termijn van ten hoogste drie maanden vanaf de datum van de feiten, en houdt in elk geval op te bestaan als een toegangsverbod bij wijze van administratieve sanctie of gerechtelijke maatregel wordt uitgesproken. Een toegangsverbod als administratieve sanctie is maar mogelijk indien er geen strafrechtelijke vervolging is.

7. Met betrekking tot de bepalingen van het Besluit, formuleert de Commissie de hiernavolgende opmerkingen.

De opname in het gegevensbestand toegangsverbod op zich

8. Overeenkomstig de WVP dient de verantwoordelijke voor de verwerking bij de keuze van de voorwaarden voor de verwerking die moeten toelaten het vooropgestelde doeleinde te verwezenlijken te opteren voor deze die het minst schendend zijn voor het privéleven van de betrokkenen.
9. Gezien openbaar vervoer een belangrijk goed is, stelt de Commissie met tevredenheid vast dat de VVM zich bewust is van het ingrijpend karakter van een toegangsverbod. Uit de stukken blijkt: "*Het toegangsverbod is een maatregel die opgelegd wordt wanneer blijkt dat alle andere maatregelen uit de andere schakels van de veiligheidsketen onvoldoende gebleken zijn*". De Commissie stelt tevens vast uit de stukken dat de VVM duidelijke richtlijnen zal opstellen inzake het aanvragen of het opleggen van het toegangsverbod en zal waken over de objectieve toepassing van het toegangsverbod via een toetsing aan de artikelen 64 t.e.m. 68 van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 *betreffende de exploitatie en de tarieven van de VVM* (hierna Exploitatie- en Tarievenbesluit). De Commissie juicht dit toe, gelet op de eerder ruime omschrijving van de gedragingen waarvoor een toegangsverbod kan opgelegd worden in artikel 4 van het Decreet Toegangsverbod.

De verantwoordelijke voor de verwerking van de databank/verwerking

10. In artikel 6, derde lid van het Besluit wordt de VVM aangeduid als verantwoordelijk voor de verwerking van de persoonsgegevens opgenomen in het gegevensbestand betreffende het toegangsverbod.
11. Het betreft hier een toepassing van artikel 1, § 4, tweede lid WVP.

Finaliteit

12. In artikel 6, tweede lid van het Besluit wordt gesteld dat de gegevens worden verzameld en verwerkt met het oog op het opleggen van het toegangsverbod en het toezicht op de naleving ervan.

13. Het betreft hier een toepassing van artikel 4, § 1, 2° WVP.

Toelaatbaarheid

14. Artikel 6 van het Besluit somt op limitatieve wijze de persoonsgegevens op die in de gegevensbank toegangsverbod worden bijgehouden. Naast een aantal identificatiegegevens uit het Rijksregister, de foto uit het Register van de Identiteitskaarten en het Register van de Vreemdelingenkaarten, gaat het ook over gegevens met betrekking tot het aan de overtreder opgelegd toegangsverbod.
15. Overeenkomstig de WVP mogen persoonsgegevens slechts verwerkt worden in één van de gevallen voorzien in artikel 5 WVP.
16. In casu kan de VVM zich beroepen op artikel 5, c) WVP of op artikel 5, e) WVP.
17. Overeenkomstig artikel 8, § 1, van de WVP is de verwerking van gerechtelijke persoonsgegevens -inzake administratieve sancties of veiligheidsmaatregelen- in principe verboden. Dit verbod is echter niet van toepassing in de gevallen voorzien in artikel 8, § 2 WVP.
18. In casu kan de VVM zich beroepen op artikel 8, § 2, b) van de WVP of op artikel 8, § 2, c) van de WVP.
19. Om bepaalde gegevens in artikel 6 van het Besluit te mogen raadplegen en verwerken met het oog op het opleggen en het handhaven van het toegangsverbod, dient de VVM bovendien te beschikken over de vereiste principiële machtigingen van het sectoraal comité van het Rijksregister. Zo is, overeenkomstig artikelen 5 en 8 van de wet van 8 augustus 1983⁴, de toegang tot rijksregistergegevens (waaronder het nummer ervan) onderworpen aan een principiële machtigingsplicht van dat comité. Zo ook is, overeenkomstig 6bis van de wet van 19 juli 1991⁵, de toegang tot de foto van de kaarthouder in het Register van de Identiteitskaarten en het Register van de Vreemdelingenkaarten, onderworpen aan een principiële machtigingsplicht van dat comité.

⁴ tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

⁵ betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

20. De Commissie stelt vast dat de VVM reeds beschikt over een aantal machtigingen, nl. het Koninklijk Besluit van 5 september 1994 en beraadslagingen RR nr. 04/2006, 39/2007 en 33/2011.
21. De VVM zal dus moeten nagaan of dergelijke machtigingen de verwerking van de in artikel 6, 1° tot 7° van het Besluit vermelde gegevens van het Rijksregister, het Register van de Identiteitskaarten en het Register van de Vreemdelingenkaarten, op zich reeds legitimeren dan wel of eventuele uitbreidingen (andere doelstellingen, andere gegevens, ...) van bestaande machtigingen moeten worden gevraagd met het oog op het opleggen en handhaven van het toegangsverbod.
22. De Commissie stelt hoe dan ook vast dat de in artikel 6, 1° tot 7° van het Besluit vermelde gegevens van de gegevensbank toegangsverbod rechtstreeks⁶ zullen worden opgevraagd bij de authentieke gegevensbronnen, hetgeen de Commissie toejuicht, aangezien het gebruik van authentieke bronnen een sleutelement vormt van geïntegreerd e-government.

Proportionaliteit

23. Artikel 6 van het Besluit somt op limitatieve wijze de persoonsgegevens op die in de gegevensbank toegangsverbod zullen worden opgenomen. Het gaat om de naam en de voornaam van de overtreder, het rijksregisternummer, de geboortedatum, de geboorteplaats, het geslacht van de overtreder, het adres, een foto, de begin- en einddatum van het toegangsverbod, het feit dat het toegangsverbod is opgelegd voor het volledige net van de VVM dan wel voor een bepaalde lijn, traject of gebied, in voorkomend geval de melding dat het toegangsverbod wel of niet werd bevestigd door de toegangsverbodambtenaar en de inbreuken op het toegangsverbod.
24. Het betreft hier een toepassing van artikel 4, § 1, 3° WVP.
25. Bovendien herhaalt en benadrukt de Commissie het belang van het engagement van de VVM het toegangsverbod enkel toe te passen wanneer blijkt dat alle andere maatregelen uit de andere schakels van de veiligheidsketen onvoldoende gebleken zijn.

⁶ De adviesaanvraag preciseert inderdaad dat: "*Het heeft bijgevolg geen zin om de gepersonaliseerde gegevens en de foto's te krijgen via de politiediensten zoals beschreven in artikel 20, eerste lid en artikel 21, eerste lid van het Decreet Toegangsverbod. De Raad van State had in het advies 45.923/3 over het voorontwerp van decreet kritiek op deze bepaling. Deze gegevens zullen dus rechtstreeks worden opgevraagd bij de authentieke gegevensbronnen*". Hoewel de Commissie enkel werd gevat om zich uit te spreken over het voorliggend Besluit, vraagt ze zich af of deze bepalingen dan niet beter uit het Decreet Toegangsverbod worden gelicht, te meer het Decreet Toegangsverbod nog niet in werking is getreden.

Bewaringstermijn

26. Het Besluit bepaalt dat de gegevens gedurende zes jaar na de einddatum van het opgelegde toegangsverbod worden bijgehouden in de gegevensbank. Deze duur slaat gelijk aan twee maal de maximumduur dat een toegangsverbod opgelegd als administratieve sanctie kan worden uitgesproken overeenkomstig artikel 7, eerste lid van het Decreet Toegangsverbod. Op deze wijze krijgen de Lijncontroleurs en de toegangsverbodambtenaren een overzicht van de oplegde toegangsverboden ingeval van recidive. De Commissie betreurt dat de gegevens vermeld in artikel 6 van het Besluit (de foto uitgezonderd) zolang (tot zes jaar na de einddatum van het opgelegde toegangsverbod) in de gegevensbank worden bijgehouden. Zij verwijst naar de retentieduur in de wet betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.
27. De foto's worden echter enkel bijgehouden voor de periode waarin het toegangsverbod geldt zoals artikel 21, eerste lid van het Decreet Toegangsverbod stelt.
28. Het betreft hier een toepassing van artikel 4, § 1, 5° WVP.

Bijwerking van de gegevens

29. Als de toegangsverbodambtenaar het toegangsverbod dat werd opgelegd door een Lijncontroleur niet heeft bevestigd binnen de veertien dagen overeenkomstig artikel 5, tweede lid van het Decreet Toegangsverbod, dan wordt dit als dusdanig vermeld in de gegevensbank (artikel 6, 10° van het Besluit). De Commissie had liever gezien dat, in voorkomend geval, het opgelegd toegangsverbod uit de gegevensbank wordt geweerd.
30. Het betreft hier een toepassing van artikel 4, § 1, 4° WVP.

Toegang tot de gegevens

31. De Commissie stelt vast dat het de bedoeling is dat enkel de toegangsverbodambtenaren van het Vlaamse Gewest, de coördinator sociale veiligheid en de deskundigen sociale veiligheid van de VVM, zowel lees- als schrijfrechten krijgen in de databank toegangsverbod en dat enkel de Lijncontroleurs⁷ van de VVM, evenals de dienst Centrale Controle van de

⁷ Het betreft de Lijncontroleurs die zijn aangewezen om toezicht uit te oefenen op het Exploitatie- en Tarievenbesluit en die de hoedanigheid hebben van veiligheidsagent in de zin van de wet van 10 april 1990 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*.

VVM die belast is met het opleggen van de administratieve geldboetes in uitvoering van het Exploitatie- en Tarievenbesluit, slechts leesrechten krijgen in de databank toegangsverbod.

32. De Commissie apprecieert dat de toegang tot het bestand wordt beperkt tot bedoelde personeelsleden en ambtenaren van de VVM en het Vlaamse Gewest en bijvoorbeeld niet wordt opengesteld tot andere personeelsgroepen van de VVM, zoals de chauffeurs, belbuscentralemedewerkers, lijnwinkelbediendes, of nog, tot de gemeenschapswachten.⁸
33. Het betreft hier een toepassing van artikel 16, § 2, 2° WVP.

Veiligheidsmaatregelen

34. De Commissie stelt vast dat het Decreet Toegangsverbod zelf reeds stelt dat eenieder die in contact komt met de gegevens van een overtreder, tot geheimhouding is verplicht, overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek.
35. Gelet op de aard van de gegevens (gerechtelijke persoonsgegevens in de zin van artikel 8 WVP), zijn de personen die gemachtigd zijn om deze te verwerken, inderdaad tot geheimhouding verplicht in toepassing van artikel 8, § 3 WVP.
36. De Commissie herinnert eraan dat krachtens artikel 25 van het Koninklijk Besluit van 13 februari 2001 tot uitvoering van de WVP, de verantwoordelijke voor de verwerking bij de verwerking van dergelijke persoonsgegevens, bovendien de volgende maatregelen moet nemen:
- 1° de categorieën van personen die de persoonsgegevens kunnen raadplegen, aanwijzen waarbij hun hoedanigheid ten opzichte van de verwerking van de betrokken gegevens nauwkeurig moet worden omschreven;
 - 2° de lijst van de aldus aangewezen categorieën van personen ter beschikking houden van de Commissie;
 - 3° ervoor zorgen dat de aangewezen personen door een wettelijke of statutaire verplichting, of door een evenwaardige contractuele bepaling ertoe gehouden zijn het vertrouwelijk karakter van de betrokken gegevens in acht te nemen;
 - 4° in de kennisgeving die krachtens artikel 9 van de WVP aan de betrokken persoon moet worden gedaan of in de aangifte, bedoeld in artikel 17, § 1, van de WVP, melding maken

⁸ Hoewel die mogelijkheid wel wordt geboden door artikel 21 van het Decreet Toegangsverbod.

van de wet of verordening op grond waarvan de verwerking van persoonsgegevens, bedoeld in artikel 8 van de WVP, is toegestaan.

37. Om te verifiëren en te garanderen dat de benodigde veiligheidsmaatregelen m.b.t. de gegevensbank toegangsverbod zijn genomen, zal de VVM bovendien een beroep doen op een veiligheidsconsulent. De Commissie neemt akte van beraadslaging RR nr. 04/2006 van 1 maart 2006 en beraadslaging RR nr. 33/2011 van 18 mei 2011, waaruit blijkt dat de VVM beschikt over een consulent inzake informatieveiligheid en een informatieveiligheidsbeleid.
38. Volgens artikel 6, laatste lid van het Besluit wordt de toegang tot de gegevens gelogd. De logins worden gedurende tien jaar bewaard.
39. Het betreft hier een toepassing artikel 16, § 4 van de VWP. Door logging kan het correcte gebruik van het gegevensbestand worden nagegaan (om eventueel oneigenlijk gebruik ex post te kunnen traceren). Deze bewaarduur stemt overeen met de gebruikelijke bewaartermijn van de logins die het sectoraal comité van het rijksregister oplegt in haar machtigingen.
40. Inzake de bepaling in artikel 3, tweede lid van het Besluit ("*Ze (de Lijncontroleurs, nvdr.) mogen degene die weigert zijn identiteitsdocumenten te tonen of die er geen in zijn bezit heeft, tegenhouden tot de komst van de politie*"), wijst de Commissie er op dat deze bepaling mogelijk niet genuanceerd genoeg is in het licht van de vattingsvoorwaarden en de maximale vattingsduur waarvan sprake in artikel 13.12 van de wet van 10 april 1990 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid*.
41. Ten slotte dient het Ministerieel Besluit van 7 september 2005 *tot vaststelling van het model van legitimatiekaart voor de personeelsleden van de Vlaamse Vervoermaatschappij - De Lijn belast met het opsporen en vaststellen van overtredingen met betrekking tot het geregeld vervoer*, nog te worden aangepast aan de nieuwe bevoegdheden die de Lijncontroleurs krijgen op basis van onderhavig Besluit.

OM DEZE REDENEN,

de Commissie

brengt een **gunstig** advies uit over het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende het toegangsverbod tot de voertuigen van de VVM, mits rekening wordt gehouden met de gemaakte opmerkingen, inzonderheid:

-artikel 25 van het Koninklijk besluit van 13 februari 2001 tot uitvoering van de WVP naleven (randnummer 36);

-nagaan of de aan de VVM reeds toegekende machtigingen volstaan om de verwerking van de in artikel 6, 1^o tot 7^o van het Besluit vermelde gegevens van het Rijksregister, het Register van de Identiteitskaarten en het Register van de Vreemdelingenkaarten te legitimeren, dan wel of eventuele uitbreidingen (andere doelstellingen, andere gegevens, ...) van bestaande machtigingen moeten worden gevraagd met het oog op het opleggen en handhaven van het toegangsverbod (randnummer 21);

-nagaan of de bepaling in het Besluit m.b.t. de vatting van de overtreder door de Lijncontroleurs voldoende is afgestemd op deze uit de wet van 10 april 1990 *tot regeling van de private en bijzondere veiligheid* (randnummer 40);

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere