



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Advies nr. 46/2023 van 9 maart 2023

Betreft: Adviesaanvraag over een voorontwerp van wet tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden en de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (CO-A-2023-011)

Vertaling¹

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

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

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

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

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

Gelet op de adviesaanvraag van mevrouw Annelies Verlinden, minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing, ontvangen op 17 januari 2023;

Gelet op de aanvullende informatie ontvangen op 10 en 14 februari 2023;

¹ Voor de oorspronkelijke versie van de tekst, die collegiaal werd gevalideerd, cf. de Franse versie van de tekst, die beschikbaar is in de FR-versie van de rubriek "adviezen" van de website van de Autoriteit.

Brengt op 9 maart 2023 het volgende advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De minister van Binnenlandse Zaken, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing heeft het advies van de Autoriteit gevraagd over een voorontwerp van wet *tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden en de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid* (hierna "het voorontwerp van wet" of "het voorontwerp").
2. Het voorontwerp beoogt wijzigingen aan te brengen in de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden (hierna "de wet van 21 december 1998") en in de wet van 2 oktober 2017 tot regeling van de private en bijzondere veiligheid (hierna "de wet van 2 oktober 2017"). Zoals in de memorie van toelichting wordt benadrukt, gaat het om *"een aantal punctuele aanpassingen van de regelgeving gericht op versterking van de handhaving, verzwaring van bepaalde sancties, een betere bescherming van het veiligheidspersoneel, een adequate regelgeving rond ticketing en conformiteitscontrole op de toegangsbewijzen"*.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

3. De adviesaanvraag heeft enkel betrekking op de **artikelen 6 en 14** van het voorontwerp van wet.
4. Deze twee bepalingen voorzien erin dat stewards, gemandateerde veiligheidsverantwoordelijken en bewakingsagenten² kunnen overgaan *"tot de toegangscontrole van de personen die zich aandienen aan de ingang van de voetbalstadions of aan de ingang van bepaalde gedeeltes van deze stadions"* en dat zij *"in dit kader, in geval van toepassing van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden, de overeenstemming tussen de identiteit vermeld op het toegangsbewijs en deze voorkomend op de identiteitsdocumenten van de persoon, houder van het toegangsbewijs, nagaan"*³.
5. Het doel van de bepalingen in ontwerp is met name stewards, gemandateerde veiligheidsverantwoordelijken en bewakingsagenten de bevoegdheid geven om personen die toegang tot het stadion wensen om een internationale of nationale voetbalwedstrijd bij te wonen, te vragen een identiteitsdocument te overleggen, om zich ervan te vergewissen dat de persoon die toegang tot

² De bewakingsagenten moeten deze nieuwe bevoegdheid uitoefenen met inachtneming van de voorwaarden zoals vastgelegd in de wet van 2 oktober 2017, zoals bij het voorontwerp gewijzigd.

³ Onderstreept door de Autoriteit.

het stadion wenst te krijgen wel degelijk de houder van het toegangsbewijs is. De Autoriteit neemt hiervan akte.

6. De Autoriteit heeft **drie opmerkingen** over deze bepalingen in ontwerp.
7. **Ten eerste** wijst de Autoriteit erop dat noch het voorontwerp van wet, noch de wet van 21 december 1998 het begrip "identiteitsdocument" definieert. De Autoriteit merkt evenwel op dat het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden (hierna "koninklijk besluit van 20 juli 2005") dit begrip definieert⁴. De eisen van voorspelbaarheid en rechtszekerheid vereisen echter dat een **definitie van het begrip "identiteitsdocument" in de wet van 21 december 1998 wordt opgenomen**⁵. Het koninklijk besluit van 20 juli 2005 heeft niet tot doel de voorwaarden te bepalen waaronder stewards, gemandateerde veiligheidsverantwoordelijken en bewakingsagenten gemachtigd zijn identiteitscontroles uit te voeren. De wet van 21 december 1998, zoals bij het voorontwerp gewijzigd, bepaalt deze voorwaarden (en dit zonder delegatie aan de Koning om deze modaliteiten te preciseren of in deze context het begrip identiteitsdocument te definiëren) en het is dus deze norm die het begrip "identiteitsdocument" moet definiëren, dat bij een toegangscontrole door stewards, gemandateerde veiligheidsverantwoordelijken en bewakingsagenten kan worden gevraagd.
8. **Ten tweede** is de Autoriteit van mening dat de draagwijdte van de woorden "*in geval van toepassing van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden*" die in de bepalingen in ontwerp zijn opgenomen, niet duidelijk is. Gevraagd naar de betekenis en de draagwijdte van deze verwijzing verklaarde de afgevaardigde van de minister: "Het doel van deze invoeging is de beperking van deze conformiteitscontrole tot clubs uit de twee eerste afdelingen en tot internationale wedstrijden, aangezien veiligheidsproblemen zich hoofdzakelijk op dat niveau voordoen." De Autoriteit **neemt hiervan akte**. Om de leesbaarheid en de voorspelbaarheid van de bepalingen in ontwerp te verbeteren, **beveelt de Autoriteit** echter **aan** om in de bepalingen in ontwerp, **de woorden** "*in geval van toepassing van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden*" **te**

⁴ Artikel 1, 9°, van het koninklijk besluit definieert het begrip "identiteitsdocumenten" als volgt: "*documenten uitgevaardigd door een officiële instantie, op basis waarvan de identiteit van de passagiers kan vastgesteld worden, zijnde nationale identiteitskaarten, internationaal erkende paspoorten of rechtsgeldige vervangende documenten*".

⁵ In dit verband benadrukt de Autoriteit dat, zoals de Raad van State in zijn handleiding voor het opstellen van wetgevende en regelgevende teksten ("Beginselen van de wetgevingstechniek") vermeldt, het niet raadzaam is wetgeving te maken door middel van verwijzing en dat het derhalve aangewezen is dat de wetgever in zijn voorontwerp van wet een autonome definitie van het begrip identiteitsdocument opneemt (ook al is deze definitie identiek aan die in het koninklijk besluit van 20 juli 2005).

vervangen door **"voor zover het gaat om een nationale of internationale voetbalwedstrijd"**.^{6,7}

9. **Ten derde** merkt de Autoriteit op dat de memorie van toelichting preciseert: *"Enkel deze personen [d.w.z. de stewards, gemandateerde veiligheidsverantwoordelijken en bewakingsagenten] mogen op basis van het toegangsbewijs of de daaraan gekoppelde identiteitscontrole de toegang tot een voetbalstadion of een onderdeel daarvan weigeren. Indien de identiteit van de houder niet kan worden geverifieerd of bevestigd, dient men de houder de toegang te weigeren."* Naar aanleiding van een verzoek om aanvullende informatie voegde de afgevaardigde eraan toe dat *"als een steward een identiteitsdocument vraagt aan een persoon die het stadion wil betreden en deze laatste weigert een identiteitsdocument te tonen, de toegang tot het stadion zal worden geweigerd."* De Autoriteit **neemt hiervan akte**. Om ervoor te zorgen dat de *imperiumbevoegdheid* inzake toegangscontrole en identiteitscontrole die wordt verleend aan stewards, veiligheidsverantwoordelijken en bewakingsagenten, met voldoende voorspelbaarheid en rechtszekerheid wordt gedefinieerd, moet in de bepalingen in ontwerp worden opgenomen dat in geval van weigering van het voorleggen van een identiteitsdocument, in geval van voorlegging van een ongeldig ticket of in geval van voorlegging van een identiteitsdocument dat niet overeenstemt met de naam van persoon aan wie het toegangsticket is afgegeven, **de betrokkene de toegang tot het stadion zal worden geweigerd**.
10. Ten slotte onderstreept de Autoriteit dat het voorontwerp van wet bepaalt: *"De voorgelegde identiteitsdocumenten kunnen niet gekopieerd, ingehouden of bewaard worden."* De Autoriteit neemt akte van deze **passende waarborg voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen**.

⁶ Met dien verstande dat artikel 2, 2°, van de wet van 21 december 1998 de nationale voetbalwedstrijd als volgt definieert: *"de voetbalwedstrijd gedefinieerd in het 1° waaraan ten minste één club uit een van de eerste twee nationale afdelingen deelneemt"* en dat artikel 2, 3°, de internationale wedstrijd als volgt definieert: *"de in de bepaling onder 1° bepaalde voetbalwedstrijd waaraan ten minste één niet-Belgische ploeg deelneemt en die deelneemt aan een buitenlands kampioenschap of representatief is voor een vreemde natie. Indien een Belgische club deelneemt, behoort deze tot de nationale afdeling zoals bepaald in de bepaling onder 2°/1°"*.

⁷ Naast het feit dat deze wijziging de leesbaarheid en de voorspelbaarheid van de bepaling in ontwerp verbetert, voorkomt zij ook dat de toepassingsvoorwaarden van een wetsbepaling door een hiërarchisch lagere norm (namelijk een koninklijk besluit) worden bepaald. Zoals de Raad van State reeds heeft benadrukt op andere gebieden: *"Deze werkwijze is niet adequaat, niet alleen op het gebied van de rechtszekerheid, maar eveneens omdat ze erop neerkomt dat aan de uitvoerende macht een buitenmatige machtiging wordt verleend."* (zie bijv. advies 47.459/283, 23 en 25 november 2009, p. 8).

OM DEZE REDENEN,

is de Autoriteit is van mening dat de volgende aanpassingen in het voorontwerp moeten worden aangebracht:

- Definiëren van het begrip "identiteitsdocument" (overweging 7);
- Vervangen, in de bepalingen in ontwerp, van de woorden "*in geval van toepassing van het koninklijk besluit van 20 juli 2005 houdende de regels voor het ticketbeheer ter gelegenheid van voetbalwedstrijden*" door "*voor zover het gaat om een nationale of internationale voetbalwedstrijd*" (overweging 8);
- Opnemen, in de bepalingen in ontwerp, van de consequentie van de weigering van het voorleggen van een identiteitsdocument of de voorlegging van een ongeldig toegangsbewijs, namelijk dat de betrokkene de toegang tot het stadion zal worden geweigerd (overweging 9).

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