

Besluit inzake de verklaring omtrent de rechtmatigheid van de verwerking Collectieve bioscoopontzegging van de Stichting Ondernemersfederatie Rotterdam City; z2008-01445.

1 Inleiding: aanleiding voorafgaand onderzoek

Op 12 november 2008 heeft de Stichting Ondernemersfederatie Rotterdam City (OFRC) – ingevolge artikel 27 van de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) – melding gedaan bij het College bescherming persoonsgegevens (CBP) van een voorgenomen verwerking van persoonsgegevens. Deze melding is bij het CBP bekend onder meldingsnummer m1378516 onder de naam Collectieve bioscoopontzegging.

Op grond van de verstrekte informatie concludeert het CBP dat de OFRC voornemens is strafrechtelijke gegevens te verwerken, in de zin van artikel 22 Wbp. Het begrip ‘strafrechtelijke gegevens’ heeft betrekking op zowel een veroordeling als op min of meer geponde verdenkingen van strafrechtelijk gedrag.

Naar aanleiding van de melding heeft het CBP ingevolge artikel 31 Wbp een voorafgaand onderzoek ingesteld. Ingevolge artikel 31, eerste lid, onder c, Wbp is een voorafgaand onderzoek vereist indien de verantwoordelijke, anders dan krachtens een vergunning op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, voornemens is strafrechtelijke gegevens of gegevens over onrechtmatig of hinderlijk gedrag te verwerken ten behoeve van derden.

In het voorbereidende deel van het voorafgaand onderzoek vormt het CBP zich een algemeen beeld van de rechtmatigheid van de door de OFRC beschreven en voorgenomen gegevensverwerking tegen de achtergrond van de algemene waarborgen uit de Wbp. In een nader onderzoek worden met name de risicovolle aspecten van de voorgenomen verwerking beoordeeld.

Naar aanleiding van het voorafgaand onderzoek heeft het CBP besloten de door de OFRC gemelde verwerking van persoonsgegevens Collectieve bioscoopontzegging rechtmatig te verklaren in de zin van artikel 32 Wbp. Daarbij wordt het volgende overwogen.

2 Procedureverloop

Op 8 december 2008 heeft het CBP aan de OFRC medegedeeld dat naar aanleiding van het voorbereidend onderzoek een nader onderzoek is ingesteld als bedoeld in artikel 32, vierde lid, Wbp. In dit kader zijn schriftelijke en telefonische inlichtingen bij de OFRC ingewonnen die op 28 december 2009 leidden tot een aangepast Protocol bioscoopontzegging Rotterdam (verder: protocol).

Op 17 juni 2010 is het ontwerpbesluit van het CBP – met daarin het voornemen de verwerking rechtmatig te verklaren – gepubliceerd in de Staatscourant 2010, nr. 9144. Gedurende de zes weken dat de onderliggende stukken van het ontwerpbesluit bij het CBP ter inzage lagen, zijn geen zienswijzen ontvangen. Op grond daarvan zet het CBP het ontwerpbesluit om in een definitief besluit.

3 Feitelijke weergave verwerking

De OFRC heeft over de verwerking in het protocol het volgende naar voren gebracht. Een collectieve bioscoopontzegging wordt volgens het protocol opgelegd bij het plegen van bepaalde strafbare feiten in de Rotterdamse Pathé bioscopen (Schouwburgplein en de Kuip), Cinerama en Lantaren/Venster. Het gaat hierbij om de volgende strafbare feiten: belediging, baldadigheid, bedreiging of discriminatie, vernieling, diefstal of verduistering, mishandeling, openlijke geweldpleging en overtreding van ontzegging en huisvredebreuk. Volgens het protocol wordt bij strafbare feiten altijd aangifte gedaan bij de politie.

Bij het niet opvolgen van aanwijzingen van het personeel en bij het niet naleven van de huisregels van de betreffende bioscoop zal alleen een ontzegging bij de betreffende bioscoop volgen en geen collectieve bioscoopontzegging; betreffende de individuele bioscoopontzegging worden blijkens het onderzochte protocol geen persoonsgegevens opgenomen in de database van de collectieve bioscoopontzegging.

Minderjarigen krijgen bij het niet opvolgen van aanwijzingen van het personeel, het niet naleven van de huisregels en bij belediging van personeel of bezoeker(s) eerst een waarschuwing. Bij de overtreding van de waarschuwingen voor het niet opvolgen van aanwijzingen van het personeel en het niet naleven van de huisregels volgt een ontzegging in de desbetreffende bioscoop. Bij de overtreding van de waarschuwing voor belediging van personeel of bezoeker(s) volgt pas de collectieve bioscoopontzegging. Het waarschuwingsformulier wordt op dezelfde manier ingevuld als de ontzegging. De waarschuwing wordt opgenomen in de centrale database en geldt voor één jaar, aldus het protocol. Bij de overige overtredingen volgt gelijk een collectieve bioscoopontzegging. Verder bepaalt het protocol dat bij minderjarige betrokkenen altijd de ouders worden ingelicht.

Uit het protocol kan worden opgemaakt dat na constatering van een overtreding de deelnemende bioscoop aan de betrokkene zijn/haar naam, adres, woonplaats, geboortedatum en –plaats vraagt en dit invult op het formulier van de ontzegging. Indien de betrokkene medewerking weigert, kan het formulier in het bijzijn van de politie worden ingevuld. De juistheid van de persoonsgegevens wordt gecontroleerd op basis van een identiteitsdocument. De bioscoop kan ook genoeg nemen met enkel een print van het gezicht als bijlage bij de ontzegging. Deze print is een foto die volgens het protocol afkomstig is van het interne camerasysteem van de bioscoop. Na ondertekening van het formulier door de bioscoop en de betrokkene (bij weigering door betrokkene ondertekent een getuige), reikt de bioscoop deel 2 aan de betrokkene uit, deel 1 wordt aan de OFRC verzonden ten behoeve van de database en de bioscoop behoudt deel 3 ten behoeve van de schaduwadministratie.

Uit het protocol blijkt dat de ontzeggingen en waarschuwingen worden opgenomen in een centrale database die onder verantwoordelijkheid en beheer van de OFRC staat. Via de website www.cityrotterdam.nl is de database te raadplegen waarin alle personen met een bioscoopontzegging zijn opgenomen. Dit deel van de website is extra beveiligd tegen onbevoegd binnendringen en het kopiëren van de gegevens. Hiertoe is een beveiligingscertificaat afgegeven. De database is enkel toegankelijk voor de theatermanagers en beveiligers die werkzaam zijn bij één van de aangesloten bioscopen. Deze personen kunnen met een persoonlijke inlogcode inloggen in deze database. Andere partijen, waaronder de politie, hebben geen toegang tot de door de OFRC beheerde database.

De formulieren worden bewaard in een afgesloten kast in een ruimte die alleen toegankelijk is voor de theatermanagers en de beveiligers.

Als het personeel van een deelnemer de aanwezigheid van een persoon met een collectieve ontzegging vermoedt in de bioscoop dan kan volgens het protocol via de database worden nagezien of de persoon in kwestie daarin is opgenomen.

De duur van de ontzegging loopt volgens het protocol uiteen van twee maanden voor belediging personeel/bezoeker(s) tot 24 maanden voor mishandeling/openlijke geweldpleging en overtreding ontzegging/huisvredebreuk. De duur van de waarschuwing voor minderjarigen is twaalf maanden. Het protocol geeft weer dat na het verlopen van de ontzegging of waarschuwing de betreffende persoonsgegevens direct uit het digitale bestand worden verwijderd. Gelijktijdig worden de bij de OFRC opgeslagen formulieren vernietigd. De bioscoop die de ontzegging heeft uitgereikt, wordt per e-mail verzocht hetzelfde te doen met het formulier dat bij de bioscoop is opgeslagen. Het vernietigen van persoonsgegevens nadat blijkt dat iemand ten onrechte in de database is opgenomen, gebeurt op overeenkomstige wijze. Volgens het protocol controleert de OFRC vier maal per jaar bij de aangesloten bioscopen of de daar aanwezige formulieren niet langer worden bewaard dan noodzakelijk.

Door middel van speciaal ontworpen stickers op de buitengevel bij de ingang zal een aangesloten bioscoop melding maken van het feit dat bij niet naleving van de voorwaarden een toegangsentzegging voor alle Rotterdamse bioscopen kan volgen. Tevens geeft het protocol aan dat de bezoekersvoorwaarden op de website staan van de deelnemende bioscopen, op flyers (bij ingang bioscoop te verkrijgen) en tevens op A0 posters bij de ingang van de theaters. Verder wordt volgens de beschreven werkwijze een betrokkene bij het uitreiken van de ontzegging zowel schriftelijk als mondeling geïnformeerd over het feit dat zijn persoonsgegevens worden opgeslagen.

In het protocol wordt aan een betrokkene de mogelijkheid geboden zijn gegevens in te zien, te corrigeren en bij 'bijzondere persoonlijke omstandigheden' verzet aan te tekenen tegen de verwerking van zijn persoonsgegevens. Een betrokkene ontvangt binnen vier weken een schriftelijke reactie op zijn verzoek tot inzage, correctie of het aangetekende verzet. Daarbij wordt betrokkene gewezen op de mogelijkheid bij het CBP een verzoek om bemiddeling in te dienen of de zaak voor te leggen aan de rechter.

Volgens het protocol wordt de samenwerking jaarlijks onder verantwoordelijkheid van de OFRC geëvalueerd waarbij onder meer aandacht wordt besteed aan de beveiliging van het systeem en aan toezicht en controle op de correcte naleving van de waarborgen van het protocol. Tevens fungeert het bestuur van de OFRC als geschillencommissie indien een betrokkene een klacht heeft ingediend tegen het feit dat hem/haar een collectieve bioscoopontzegging is opgelegd.

De deelnemers conformeren zich – zo blijkt uit het protocol – aan de aanpak zoals beschreven in het protocol bioscoopontzegging Rotterdam.

Aanleiding, doel en belang collectieve bioscoopontzegging

Om te zorgen dat bioscoopbezoekers optimaal en ongestoord van een film kunnen genieten, worden volgens het protocol overlastgevende bezoekers meteen door ingehuurd beveiligingspersoneel uit de entree, bioscoopzaal of uit een ander gedeelte van de bioscoop verwijderd.

Daarnaast wordt gewerkt met beveiligingscamera's en wordt bij strafbare feiten altijd aangifte gedaan. De OFRC stelt dat hoewel dit 'zero tolerance' beleid in Rotterdam zonder uitzondering wordt toegepast, overlast in de bioscopen een structureel probleem blijft. Dit komt mede doordat overlastgevers na het veroorzaken van overlast wel kunnen worden verwijderd maar bioscopen niet kunnen voorkomen dat de overlastgevers de week daarop weer langs komen. Het gaat daarbij om een kleine groep personen die keer op keer overlast veroorzaakt terwijl het overgrote deel van het publiek geen problemen oplevert.

Volgens het protocol heeft de OFRC naar aanleiding van de problemen veroorzaakt door overlastgevende bioscoopbezoekers - in samenwerking met de Rotterdamse Pathé bioscopen (Schouwburgplein en de Kuip), Cinerama en Lantaren/Venster - de collectieve bioscoopontzegging in het leven geroepen. De bioscoopontzegging zal – zo stelt de OFRC - structureel een positieve bijdrage leveren aan de rust en veiligheid in de bioscopen doordat overlastgevers voor langere tijd buiten de deur kunnen worden gehouden. De voorgenomen verwerking collectieve bioscoopontzegging heeft volgens het protocol tot doel de veiligheid in de Rotterdamse bioscopen te verbeteren, de uitgaansbezoekers van Rotterdam een optimaal gastvrije avond uit te garanderen, overlastveroorzakers te ontmoedigen en heeft een preventieve uitstraling.

4 Beoordeling verwerking

Deze beoordeling is gebaseerd op de aan de verwerking ten grondslag liggende melding, de gevoerde correspondentie en overige informatie die door de verantwoordelijke is verstrekt aan het CBP zoals het Protocol bioscoopontzegging Rotterdam; de versie van 28 december 2009 is bij de beoordeling als uitgangspunt genomen. Het CBP heeft geen onderzoek gedaan naar de werkwijze en de praktijk van de collectieve bioscoopontzegging.

De verwerking van strafrechtelijke gegevens is verboden ingevolge artikel 16 Wbp, tenzij een van de bepalingen in artikel 22 of 23 Wbp van toepassing is. Artikel 22, vierde lid, onder c, Wbp geeft een bijzondere regeling ter bescherming van de belangen van derden die het slachtoffer zouden kunnen worden van criminaliteit. In de praktijk blijkt behoefte te bestaan om op brede schaal strafrechtelijke gegevens uit te wisselen, aldus de Memorie van Toelichting bij de Wbp. Het gaat dan met name om uitwisseling tussen bedrijven in een bepaalde branche.

Artikel 22, vierde lid, onder c, Wbp stelt dat het verwerkingsverbod om gegevens ten behoeve van derden te verwerken vervalft als de verantwoordelijke voldoende passende en specifieke waarborgen treft en daarnaast de procedure van een voorafgaand onderzoek is gevolgd, zoals bedoeld in artikel 31 Wbp. De getroffen waarborgen worden hierna besproken en beoordeeld.

Artikel 7 Wbp vereist dat persoonsgegevens alleen 'voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden verzameld mogen worden'.

De doelstelling van het verwerken van persoonsgegevens voor de collectieve bioscoopontzegging beoogt volgens het protocol de veiligheid in de Rotterdamse bioscopen te verbeteren, de uitgaansbezoekers van Rotterdam een optimale gastvrije avond uit te garanderen, overlastveroorzakers te ontmoedigen en een preventieve uitstraling te hebben. De beschreven doeleinden voor de collectieve bioscoopontzegging zijn voldoende duidelijk en gerechtvaardigd en voldoen aan de door de Wbp gestelde eisen.

Een verwerking van persoonsgegevens dient te berusten op een grondslag als bedoeld in artikel 8 Wbp. Voor een register van collectieve bioscoopontzegging als het onderhavige kan een dergelijke grondslag enkel worden gevonden in artikel 8, onder f, Wbp. Dit artikel vereist dat een verwerking 'noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een gerechtvaardigd belang' van de verantwoordelijke dat prevaleert boven het recht van een betrokkene op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer. Daarbij dient een verantwoordelijke rekening te houden met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Tevens dient in ieder individueel geval een proportionaliteitsafweging te worden gemaakt.

Door de in het protocol beschreven overwegingen over de misdragingen, de ernstige gevolgen en het aanhouden van de overlastproblemen ondanks het 'zero tolerance' beleid wordt genoegzaam onderbouwd dat de OFRC en de deelnemers een gerechtvaardigd belang hebben dat de gegevensverwerking noodzakelijk maakt waardoor het belang van de deelnemers en de OFRC prevaleert boven het belang van een betrokkene. Bij die afweging is blijkens het protocol rekening gehouden met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit en is voldoende duidelijk voorgeschreven dat ook in elk individueel geval op basis van leeftijd een proportionaliteitsafweging zal worden gemaakt. Daarmee voorziet het protocol in een wettelijke grondslag voor de verwerking.

Het verwerken van strafrechtelijke persoonsgegevens zoals voorzien in de collectieve bioscoopontzegging (een zwarte lijst), is slechts toegestaan op grond van artikel 22, vierde lid, onder c, Wbp indien sprake is van een zwaardere verdenking van een strafbaar feit dan een redelijk vermoeden van schuld¹. Het protocol voorziet hierin door te bepalen dat van strafbare feiten altijd aangifte wordt gedaan. Hierbij is ook van belang dat de betrokkene mondeling en schriftelijk wordt geïnformeerd over de opname van de gegevens in het register en dat hij hierbij wordt geïnformeerd over zijn rechten op grond van de Wbp.

Op grond van artikel 9 Wbp mogen persoonsgegevens niet verder worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor de gegevens zijn verkregen. Het protocol voldoet hieraan nu is vastgelegd dat andere partijen, waaronder de politie, geen toegang hebben tot het register.

Ingevolge artikel 10 Wbp mogen persoonsgegevens 'niet langer worden bewaard dan noodzakelijk is voor het bereiken van de doelstelling van de verwerking'. In het protocol wordt aangegeven dat de bewaartermijnen voor de persoonsgegevens uiteen lopen van twee tot 24 maanden afhankelijk van de aard van de overtreding. Verwijdering van de gegevens vindt volgens het protocol plaats direct na het verlopen van de ontzegging of waarschuwing. Dit geldt ook indien een registratie onjuist blijkt te zijn.

¹ Zie ook Hoge Raad 29 mei 2009, LjN: BH4720

Gelet op de doeleinden waarvoor de gegevens worden verzameld, zijn de bewaartermijnen neergelegd in het protocol in overeenstemming met de Wbp².

De verwerking van persoonsgegevens is alleen toegestaan voor zover die gegevens 'toereikend, ter zake dienend en niet bovenmatig zijn' en bovendien wordt gelet op een 'juiste en nauwkeurige' verwerking (artikel 11 Wbp). Het protocol voorziet in een afgebakend aantal noodzakelijk geachte persoonsgegevens voor de registratie van een betrokkene. De juistheid van de persoonsgegevens wordt volgens het protocol gecontroleerd op basis van een identiteitsdocument of een foto. Daarmee voldoet deze beschrijving aan de eisen van de Wbp.

Verzamelde persoonsgegevens dienen ingevolge artikel 13 Wbp op 'passende technische en organisatorische wijze te worden beveiligd' tegen verlies, diefstal of ander oneigenlijk gebruik. Het protocol voorziet daarin, door de toegang tot de persoonsgegevens te beperken tot de daartoe uitdrukkelijk geautoriseerde medewerkers en door het gebruik van persoonlijke inlogcodes. Daarnaast is de website (www.cityrotterdam.nl) welke toegang geeft tot het register extra beveiligd tegen binnendringen en kopiëren. Verder worden formulieren bewaard in een afgesloten kast in een ruimte welke beperkt toegankelijk is. Het protocol geeft hiermee op een juiste wijze invulling aan de beveiligingseisen uit de Wbp.

Een verantwoordelijke dient zorg te dragen voor de naleving van de materiële vereisten – zoals de artikelen 6-12 Wbp – die de Wbp aan een verwerking stelt (artikel 15 Wbp). Het protocol sluit bij deze wettelijke verplichting aan door een jaarlijkse controle door de OFRC op de naleving van het protocol en door het waarborgen van de rechtsbescherming van betrokkenen middels een klachtenregeling. Verder blijkt uit het protocol dat iedere deelnemer zich conformeert aan de aanpak zoals beschreven in het protocol. Het protocol voorziet hiermee in de zorg voor de naleving van de materiële vereisten van de Wbp.

Om betrokkenen in staat te stellen hun rechten op grond van de Wbp te kunnen uitoefenen, voorzien de artikelen 33-34 Wbp in een informatieplicht. Op grond van deze informatieplicht dient een verantwoordelijke een betrokkene te informeren over de verwerking van diens persoonsgegevens. Dit kan voorafgaand aan de verwerking plaatsvinden of op het moment van vastlegging, tenzij de betrokkene reeds van de verwerking op de hoogte is. Het protocol schrijft voor dat een betrokkene zowel schriftelijk als mondeling wordt geïnformeerd over het feit dat zijn persoonsgegevens worden opgeslagen. Deze beschrijving is in overeenstemming met de Wbp.

In de artikelen 35, 36 en 40 Wbp zijn voor betrokkenen ten aanzien van een verwerking de rechten neergelegd op inzage, correctie en verzet in verband met bijzondere persoonlijke omstandigheden. In het protocol is voorzien in deze rechten. Hierbij is bepaald dat een deelnemer binnen de wettelijke termijn van vier weken schriftelijk op een verzoek om inzage, correctie en verzet dient te reageren. Het protocol voorziet daarmee in een voldoende uitwerking van de rechten van betrokkenen op grond van de Wbp.

² Zie voor de bewaartermijn ook de CBP-besluiten met betrekking tot de Lijst Landelijk Voetbalverbod (z2008-01389, 25 augustus 2009) en het ELENA Waarschuwingssysteem (z2009-00294, 2 september 2009).

De artikelen 46 en 47 Wbp geven een betrokkene – bij verschil van mening over zijn rechten met een verantwoordelijke – de mogelijkheid zijn zaak voor te leggen aan de rechter of bij het CBP een verzoek om bemiddeling in te dienen. In het protocol wordt hierin voorzien, waardoor de beschreven verwerking ook op dit punt in overeenstemming is met de Wbp.

5 Conclusie

Op grond van het voorgaande concludeert het CBP dat de door de melder beschreven waarborgen voor de voorgenomen verwerking Collectieve bioscoopontzegging in overeenstemming zijn met de Wbp en een behoorlijke en zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens mogelijk maken, zoals bedoeld in artikel 6 Wbp. Naar aanleiding hiervan heeft het CBP besloten de beschreven voorgenomen verwerking met de naam Collectieve bioscoopontzegging rechtmatig te verklaren.

Volgens het protocol veroorzaakt een kleine groep personen keer op keer overlast veroorzaakt in de bioscopen. Omdat de bestaande middelen ontoereikend zijn om dit tegen te gaan, is een collectieve bioscoopontzegging in het leven geroepen welke beoogt de veiligheid in de Rotterdamse bioscopen te verbeteren, de uitgaansbezoekers van Rotterdam een optimaal gastvrije avond uit te garanderen, de overlastveroorzakers te ontmoedigen en een preventieve uitstraling te hebben. De OFRC heeft genoegzaam onderbouwd dat de gegevensverwerking in het kader van de collectieve bioscoopontzegging noodzakelijk is ter behartiging van het gerechtvaardigd belang van de OFRC en de deelnemers. Het protocol van de OFRC geeft voldoende blijk van een zorgvuldige belangenafweging tussen het gerechtvaardigde belang van de OFRC en de belangen van betrokkenen bij bescherming van hun rechten en vrijheden, in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Die belangenbehartiging leidt tot de conclusie dat de belangen van de OFRC daarbij prevaleren.

Het protocol vormt een adequate uitwerking van de inhoudelijke wettelijke waarborgen die een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerking mogelijk maken. Daarnaast voorziet het protocol in organisatorische waarborgen die een juiste en zorgvuldige gegevensverwerking aannemelijk maken. Het protocol kent verder een uitwerking van de rechten van betrokkenen die voor de noodzakelijke balans en correctiemogelijkheden zorgen. In aanvulling daarop zijn tevens voldoende aanvullende passende en specifieke waarborgen getroffen voor de bijzondere risicovolle aspecten van de verwerking. Ten slotte kent het protocol ook voldoende waarborgen welke een zorgvuldige gegevensverwerking door deelnemers aan de collectieve bioscoopontzegging garanderen, in het bijzonder door de aanwezigheid van controle en toezicht door de OFRC en de aanwezigheid van een geschillenregeling.

De rechtmatigheidsverklaring kent een geldigheidsduur van zes jaar. Deze verklaring laat onverlet dat klachten of andere informatie over de verwerking er alsnog toe kunnen leiden dat het CBP nadere inlichtingen inwint of een onderzoek start.

6 Afsluiting en rechtsmiddel

Op het voorafgaand onderzoek is de 'uniforme openbare voorbereidingsprocedure' van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Dit houdt onder meer in dat de zakelijke inhoud van het besluit in de Staatscourant wordt gepubliceerd en dat het besluit met de daarop betrekking hebbende stukken gedurende zes weken ter inzage zal worden gelegd bij het CBP ingevolge artikel 3:11 Awb.

Belanghebbenden kunnen binnen zes weken na publicatie van dit besluit beroep instellen tegen dit besluit bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Het indienen van een beroepschrift schort de werking van dit besluit niet op. Indien onverwijld spoed – gelet op de betrokken belangen – dat vereist, kan de voorzieningenrechter van de rechtbank worden verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Den Haag, 5 augustus 2010

Hoogachtend,
Het College bescherming persoonsgegevens,
Voor het College,
De voorzitter,

Mr. J. Kohnstamm