

AAN De Minister van Justitie

DATUM 7 maart 2005

ONS KENMERK z2005-0017

CONTACTPERSOON

UW BRIEF VAN 29 december 2004

UW KENMERK 5317369/04/6

ONDERWERP Advies

concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen
houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet

In uw brief van 29 december 2004, kenmerk 5317369/04/6, heeft u het College bescherming persoonsgegevens (CBP) verzocht ingevolge artikel 51, tweede lid, Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) te adviseren over het concept-wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de kansspelen houdende tijdelijke bepalingen met betrekking tot kansspelen via internet.

Met het navolgende advies voldoe ik aan uw verzoek.

Inhoud wetsvoorstel en eerder advies CBP

Met het onderhavige wetsvoorstel beoogt de wetgever opnieuw een wettelijke regeling tot stand te brengen houdende tijdelijke regels met betrekking tot kansspelen via internet. Door middel van deze internetproef wordt beoogd ervaring op te doen met kansspel aanbod via internet als legaal en betrouwbaar alternatief voor illegaal aanbod, waarbij het internetaanbod de toets van de doelstellingen van het kansspelbeleid dient te doorstaan. Het Nederlands kansspelbeleid is gebaseerd op de kanalisatiegedachte en kent als hoofddoel het reguleren en beheersen van kansspelen, met bijzondere aandacht voor het tegengaan van kansspelverslaving, het beschermen van de consument en het tegengaan van illegaliteit en criminaliteit.

Bij brief van 15 april 2002, kenmerk z2002-0225, heeft het CBP eerder geadviseerd over het concept-wetsvoorstel 'Kansspelen op internet' met uw kenmerk 5153901/02/SRS. Het CBP achtte dat wetsvoorstel in strijd met de geldende regelgeving op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens. Het CBP merkte op dat het doel van de monitoring –het signaleren van excessief speelgedrag, het handhaven van speellimieten en het uitvoeren van signaleringen en entreeverboden- wel degelijk een legitieme kan zijn, maar dat de grondslag en de uitvoering ervan voldoende moeten worden onderbouwd. Het advies bevatte dan ook de aanbeveling aan uw ministerie om deze onderbouwing te geven. Tevens bevatte het advies de aanbeveling om na te gaan of er sprake is van een verwerking van gegevens die de gezondheid betreffen als bedoeld in artikel 16 WBP en om het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met het uitgangspunt dat niet meer tot personen herleidbare gegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is.

Ik constateer dat het uitgangspunt van het onderhavige wetsvoorstel niet is gewijzigd ten opzichte van het eerdere wetsvoorstel. Daarnaast is de inhoud van dit wetsvoorstel in grote lijnen dezelfde als die uit 2002. Tenslotte constateer ik dat noch uit het wetsvoorstel noch uit de memorie van toelichting blijkt dat kennis is genomen van het eerdere advies van het CBP. Ik voeg

daarom een afschrift van het eerdere advies bij deze brief en verzoek u dit als een integraal onderdeel van dit advies te beschouwen.

Uitwerking bescherming persoonsgegevens

Het organiseren van en deelnemen aan kansspelen via internet gaat noodzakelijkerwijs gepaard met het verwerken van persoonsgegevens van deelnemers. Het wetsvoorstel vermeldt dat het verwerken van bepaalde persoonsgegevens noodzakelijk is voor de uitvoering van de overeenkomst tussen de vergunninghouder en de speler. Het bevat verder de opmerking dat de registratie van spelers en bescherming van persoonsgegevens nader worden uitgewerkt bij vergunningvoorschrift.

De uitwerking bij vergunningvoorschrift is een wijziging in het wetsvoorstel ten opzichte van het wetsvoorstel uit 2002. In het wetsvoorstel uit 2002 werd nog bepaald dat de uitwerking van de registratie van spelers en de bescherming van persoonsgegevens plaats zou vinden bij of krachtens AMvB. Omdat de vergunningvoorschriften nog niet zijn opgesteld kan ik het onderhavige wetsvoorstel niet toetsen aan de WBP.

Wellicht ten overvloede wijs ik u er echter in zijn algemeenheid op dat ook de nog op te stellen vergunningvoorschriften moeten voldoen aan de vereisten van de WBP. De grondslag voor verwerking van persoonsgegevens, de uitwerking van de informatieplicht, het waarborgen van de rechten van betrokkenen, de onderbouwing van bewaartermijnen, de beveiliging van persoonsgegevens en de wijze van werving en reclame gericht op de speler, zijn nog maar enkele aspecten die in ieder geval een belangrijke rol spelen om te komen tot een behoorlijke en zorgvuldige verwerking van persoonsgegevens.

Over het huidige wetsvoorstel merk ik verder in het bijzonder het volgende op. Uit het wetsvoorstel wordt niet duidelijk of er sprake kan zijn van verwerking van bijzondere persoonsgegevens. Beantwoording van de vraag of en zo ja, in hoeverre bijzondere persoonsgegevens zullen worden verwerkt in het kader van de wet op de kansspelen bepaalt de wijze waarop rekening dient te worden gehouden met de WBP. In artikel 16 WBP is als hoofdregel voor het verwerken van bijzondere gegevens opgenomen dat dit niet is toegestaan. Deze hoofdregel is een vorm van een onweerlegbaar rechtsvermoeden dat de daar genoemde gegevens naar hun aard inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer zodat, mede in het licht van artikel 10, eerste lid, van de Grondwet, de verwerking ervan verboden is behoudens bijzondere wettelijke machtiging. De ratio achter het verbod is dat verwerking van deze informatie en het daaruit voortvloeiende kennispotentieel met betrekking tot andere personen macht genereert en de mogelijkheid deze te misbruiken wanneer niet voorzien is in adequate wettelijke waarborgen om een verkeerd gebruik tegen te gaan. Zonder dergelijke waarborgen kunnen burgers zich weerhouden voelen vrijelijk hun burgerlijke vrijheden uit te oefenen of kunnen zij door anderen in deze uitoefening worden belemmerd (kamerstukken II, 1998-1999, 25 892, nr. 6, p. 10).

Ik wijs er op dat een gevaar van misbruik aanwezig kan zijn als een speler die on-line als kanspelverslaafd wordt geduid, op basis van deze gegevens ook in een andere situatie belemmerd kan worden in zijn handelen. Verder wijs ik u er op dat mocht de internetproef geslaagd blijken en dit tot een permanente legalisering van on-line gaming zal leiden, het niet valt uit te sluiten dat op den duur de uitwisseling van gegevens van kansspelverslaafden tussen verschillende vergunninghouders een volgende stap wordt. Dit laatste zou immers kunnen voortvloeien uit het verwezenlijken van ten minste één van de doelstellingen van het kansspelbeleid: het tegengaan van kansspelverslaving. Gevaar van misbruik van deze informatiestromen tussen de vergunninghouders, die kunnen bestaan uit bijzondere en blijkens hun context 'gevoelige' persoonsgegevens, lijkt aanwezig indien hiertoe niet is voorzien in wettelijke waarborgen.

Voorzover er sprake is van verwerking van bijzondere gegevens bepaalt artikel 16 WBP dat verwerking in beginsel verboden is. Artikel 21 WBP biedt een ontheffingsmogelijkheid van het verbod en geeft nadere regels voor het verwerken van gegevens over de gezondheid. De mogelijke verwerking van gegevens betreffende de gezondheid door de vergunninghouder valt echter niet onder de in artikel 21 WBP genoemde situaties. Dit betekent dat ontheffing van het verbod uit artikel 16 WBP alleen mogelijk kan zijn op grond van artikel 23, eerste lid, WBP.

Ik wijs er op dat ontheffing van het verbod om gegevens betreffende de gezondheid te verwerken in de onderhavige situatie alleen verkregen kan worden op grond van de uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene of wanneer dit bij wet is bepaald. Bij uitdrukkelijke toestemming van de betrokkene in de zin van artikel 23, eerste lid, onder a, WBP wordt de grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens artikel 8 onder a WBP, eventueel in samenhang met artikel 8 sub b WBP. Indien de verwerking uitdrukkelijk bij wet wordt bepaald is een voorwaarde dat de verwerking noodzakelijk is op grond van een zwaarwegend algemeen belang en dat in het belang van de persoonlijke levenssfeer passende waarborgen worden getroffen (artikel 23, eerste lid, onder e WBP). De grondslag voor de verwerking van persoonsgegevens kan dan zijn artikel 8 sub c WBP (*de gegevensverwerking is noodzakelijk om een wettelijke verplichting na te komen waaraan de verantwoordelijke is onderworpen*). Uitwerking van de bescherming van persoonsgegevens moet dan echter bij wet geregeld zijn en kan niet zoals thans is opgenomen in het wetsvoorstel, bij vergunningvoorschrift plaatsvinden.

Indien gegevens omtrent de gezondheid worden verwerkt in het kader van de uitvoering van de wet op de kansspelen dan adviseer ik u in het wetsvoorstel inzichtelijk te maken op grond waarvan ontheffing van het verbod tot verwerking van bijzondere persoonsgegevens mogelijk is.

Ik wijs er op dat het vooralsnog tijdelijke en beperkte karakter van deze internetproef niet leidt tot andersluidende opmerkingen dan hierboven en in ons eerdere advies vermeld.

Conclusie

Het CBP adviseert u in het wetsvoorstel inzichtelijk te maken of er sprake kan zijn van verwerking van gegevens betreffende de gezondheid. Voorzover er geen sprake is van verwerking van gegevens betreffende de gezondheid kan het CBP zich niet uitspreken over de rechtmatigheid van het onderhavige wetsvoorstel omdat de uitwerking bij vergunningvoorschrift van de registratie van spelers en de bescherming van persoonsgegevens nog moet plaatsvinden. Voorzover er wel sprake kan zijn van verwerking van gegevens betreffende de gezondheid acht het CBP dit wetsvoorstel in de huidige vorm in strijd met de WBP.

Gegeven de enigszins pijnlijke voorgeschiedenis ten aanzien van de eerdere advisering, verzoek ik u mij te informeren over het verdere verloop van het wetsvoorstel.

Hoogachtend,

mr. J. Kohnstamm
voorzitter