

ADVIES Nr 08 / 1998 van 25 februari 1998

O. Ref. : 10 / A / 1998 / 003

BETREFT : Ontwerp van wet op de kansspelen en kansspelinrichtingen.

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, inzonderheid artikel 29;

Gelet op de adviesaanvraag van de Minister van Justitie dd. 11 februari 1998;

Gelet op het verslag van de Voorzitter,

Brengt op 25 februari 1998 het volgende advies uit :

I. BIJ DE COMMISSIE INGEDIENDE AANVRAAG :

Het ontwerp van wet "op de kansspelen en kansspelinrichtingen" dat aan de Commissie wordt voorgelegd, strekt ertoe het bestaan van spelinrichtingen te legaliseren. Het advies van de Commissie wordt inzonderheid gevraagd over het ontwerpartikel 58, dat stelt dat :

"De toegang tot de speelzalen van kansspelinrichtingen van de klassen I en II is slechts toegestaan wanneer de betrokken persoon een identiteitsbewijs overlegt en de exploitant zijn volledige naam en adres in een register inschrijft.

Een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt, moet gedurende ten minste vijf jaar na zijn laatste deelneming aan een kansspel worden bewaard.

De Koning bepaalt de wijze waarop de spelers worden toegelaten en geregistreerd."

Hij bepaalt de voorwaarden inzake toegang tot de registers."

Artikel 32 van het ontwerp (regels van toezicht op en controle van de kansspelen, inzonderheid door middel van een informaticasysteem) verdient eveneens grondig door de Commissie te worden onderzocht. Gezien de termijn van 15 dagen waarbinnen het advies wordt gevraagd, acht zij het echter niet mogelijk in onderhavig advies omstandige commentaren in te sluiten. Ter zake verwijst de Commissie bijgevolg naar haar advies nr. 14/95 van 7 juni 1995.

II. BESPREKING VAN HET ONTWERPARTIKEL 58 :

Doeleinden van de registratie van de gegevens in toepassing van het ontwerpartikel 58

2.1.1. Bestrijding van de gokverslaving

Het eerste doel van artikel 58 kan worden afgeleid uit zijn plaats in Hoofdstuk VI, dat over "Maatregelen ter bescherming van spelers en gokkers" handelt. Deze bescherming heeft als voorwerp de gokverslaving, die de speler ertoe kan aanzetten zijn vermogen te verspelen, en zich zelfs extreem in de schulden te steken om zijn passie voor het gokken te bevredigen. Doel is niet alleen om de verstokte speler zelf te beschermen, maar ook, enerzijds, zijn omgeving die in ernstige financiële moeilijkheden terecht zou kunnen komen, en anderzijds, de hele maatschappij, vermits de ten top gedreven gokverslaving de speler behoeftig zou kunnen maken en deze dus ten laste zou vallen van de instellingen voor sociale hulpverlening. De bescherming van de speler kan hierdoor worden beschouwd als een doel van algemeen belang, dat zowel de rechten van derden raakt, als, in zekere mate, het economische welzijn van de maatschappij. Deze twee laatste doelstellingen zijn belangrijk in de beoordeling om de overeenstemming te beoordelen van eventuele beschermingsmaatregelen met artikel 8 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

Niettegenstaande de plaats van het ontwerpartikel 58, waarvan men zou kunnen denken dat het het gebruik van de in het register opgenomen gegevens beperkt tot de bescherming van de spelers tegen de gokverslaving, kunnen deze gegevens kennelijk ook worden gebruikt voor andere doeleinden. De auteur van het ontwerp geeft andere bekommernissen die hun gebruik noodzakelijk zouden kunnen maken, zoals o.a. de bestrijding van het witwassen van geld, de misdaad, de fiscale en financiële fraude ⁽¹⁾.

¹ Parl. St., Senaat, gewone zitting, 1997-98, nr. 419/4, blz. 24.

De Commissie wenst bijgevolg dat de wet nauwkeuriger is inzake de doeleinden waarvoor de aldus geregistreerde gegevens mogen worden gebruikt ⁽²⁾.

2.1.2. Voorkomen van het witwassen van geld

Meer bepaald inzake het witwassen van geld, zou een ontwerp van wet tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld voorzien dat de bepalingen van deze wet van toepassing zullen zijn op de natuurlijke personen of rechtspersonen die een of meer casinospelen uitbaten bedoeld in artikel 45 van het koninklijk besluit van 23 november 1965 houdende codificatie van de wettelijke bepalingen betreffende de met de inkomstenbelastingen gelijkgestelde belastingen ⁽³⁾.

De huidige formulering van artikel 4 van de wet van 11 januari 1993, voorziet evenwel dat de personen en ondernemingen die eraan onderworpen zijn, zich moeten vergewissen van de identiteit van hun cliënten aan de hand van een bewijsstuk. De identificatie betreft de naam, de voornaam of de naam van de vennootschap, het adres of de maatschappelijke zetel van de cliënt.

Indien de hierboven bedoelde casino's de inrichtingen van klasse I omvatten in de zin van het ontwerp dat ter onderzoek voorligt, registreren zij de gegevens van hun cliënten dus zowel overeenkomstig het ontwerpartikel 58, als overeenkomstig het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 11 januari 1993 ⁽⁴⁾

In die veronderstelling, zou de Commissie er geen enkel bezwaar tegen hebben dat het register dat door de casino's wordt bijgehouden eveneens wordt gebruikt in het kader van de bestrijding van het witwassen van geld. Evenwel zouden daarvoor enkel de gegevens waarvan de registratie is voorzien door de gewijzigde wet van 11 januari 1993 mogen gebruikt worden.

2.1.3. Bestrijding van de fiscale fraude

Artikel 17bis van de ontwerptekst voorziet dat artikel 327 van het Wetboek van de Inkomstenbelastingen (hierna W.I.B.) wordt aangevuld met een 6, die als volgt zou luiden :

"De (kansspel)commissie moet de minister van Financiën onverwijld ervan in kennis stellen dat zij bij een organisme dat zij controleert, concrete elementen heeft vastgesteld die vermoedelijk wijzen op het bestaan of op de voorbereiding van een mechanisme, gericht op fiscale fraude" ⁽⁵⁾.

² De Raad van State meent dat "het doel van de registratie ervan[...]uitdrukkelijk [moet] worden vermeld in de ontworpen wet", (Parl. St., op. cit., blz. 74, zesde lid).

³ Om deze reden zou het ontwerp dat ter onderzoek voorligt geen enkele bepaling bevatten betreffende het witwassen van geld, met uitzondering van de controle-en toezichhoudende rol van de kansspelcommissie (Parl. St., op. cit., blz. 27).

⁴ In haar huidige formulering verplicht de wet van 11 januari 1993 niet *expressis verbis* om de gegevens betreffende de cliënten te registreren, doch wel om gedurende ten minste 5 jaar een afschrift te bewaren van het bewijsstuk dat voor de identificatie heeft gediend of de verwijzingen ernaar (art. 7) In theorie is het dus niet verplicht om de gegevens over de cliënt te bewaren, maar het spreekt vanzelf dat dit in de praktijk altijd het geval zal zijn.

⁵ Ter vergelijking met de financiële sector, wordt de aandacht gevestigd op het feit dat de fiscale administratie bij controles op bank-, wissel-, krediet- of spaarinstellingen geen elementen mag verzamelen met het oog op het belasten van hun cliënten, behalve indien ze concrete elementen naar voren brengt die het bestaan of de voorbereiding van een mechanisme van belastingontduiking kunnen doen vermoeden (art. 318 W.I.B.).

Artikel 15 van de ontwerptekst verleent deze Commissie evenwel o.a. de bevoegdheid om mededeling te eisen van alle documenten die nuttig kunnen zijn in het kader van haar onderzoek. De gegevens, geregistreerd door de inrichtingen van klasse I en II, zouden dus, in toepassing van het ontwerpartikel 58, door deze Commissie kunnen worden medegedeeld aan de Minister van Financiën, in het kader van de strijd tegen de fiscale fraude ⁽⁶⁾.

De Commissie heeft geen bezwaar tegen deze mededeling, waarvan het doeleinde wettig lijkt.

Ze stelt echter voor dat de eventuele andere omstandigheden waarin de fiscale administratie de gegevens zou kunnen gebruiken die worden geregistreerd in toepassing van het ontwerpartikel 58 gepreciseerd zouden worden.

Aldus lijkt het aanvaardbaar dat de fiscale administratie deze gegevens kan raadplegen in het kader van een onderzoek aangaande een persoon of een categorie van personen, ook al zijn deze niet bij naam aangewezen. De spelinrichtingen daarentegen zouden er niet toe mogen worden verplicht om, in toepassing van artikel 323 van het W.I.B., de inhoud van hun register systematisch mede te delen aan de fiscale administratie. Dit zou een gebruiksafwijking inhouden van een gegevensbank die voor een welbepaald doel werd opgericht. Bovendien zou een dergelijke mededeling disproportioneel zijn voor het bepalen van de belasting.

2.1.4. Taken van de Kansspelcommissie

Om de opportuniteit na te gaan van de maatregelen die moeten worden genomen in toepassing van artikel 20 van het ontwerp, moet de Kansspelcommissie nagaan of de spelinrichtingen de verplichtingen naleven die hun in het ontwerp worden opgelegd. Hiertoe is de toegang van voornoemde Commissie tot het in het ontwerpartikel 58 beoogde register gewettigd.

2.1.5. Door de houder van het bestand vastgelegde doeleinden

De Commissie verzet er zich niet tegen dat de gegevens die overeenkomstig artikel 58 verplicht worden verzameld door de spelinrichtingen, namelijk identificatie en adres van een speler, eveneens door deze laatste worden gebruikt voor doeleinden van intern beheer van het cliënteel. Ze verzet er zich daarentegen wel tegen dat deze gegevens zonder de toestemming van de betrokkenen worden medegedeeld aan derden, behoudens in het kader van door een wet voorziene doeleinden.

Verder zou de wetgever bij dit ontwerp van de gelegenheid gebruik kunnen maken om zich uit te spreken over de wettelijkheid en de wettigheid van de zwarte lijsten die zouden worden opgesteld en aan elkaar medegedeeld door de spelinrichtingen. Deze lijsten zouden de personalia bevatten van ongewenste spelers, ofwel omdat het gedrag van deze personen te wensen overlaat (vals spelen, stelen...) ofwel omdat ze niet winstgevend zouden zijn voor de inrichting.

Zonder de contractvrijheid in vraag te stellen van spelinrichtingen, opgericht onder de vorm van privé-clubs, is de Commissie van mening dat de gegevens die worden verwerkt voor een selectie van het cliënteel, proportioneel moeten blijven tot dit doel. Het is begrijpelijk dat een inrichting wil vermijden dat valsspelers ⁽⁷⁾ of personen die in de inrichting strafrechtelijke inbreuken hebben gepleegd, er toegang toe krijgen, maar het lijkt overdreven om een klant op een met andere inrichtingen gemeenschappelijke zwarte lijst te zetten, enkel en alleen omdat hij niet « opbrengt ».

⁶ Hetzelfde zou gelden voor de gegevens geregistreerd door de inrichtingen van klasse I, in toepassing van de wet van 11 januari 1993.

⁷ En in dat geval zou deze term moeten worden omschreven.

2.2. Omvang van de bescherming

De beschermingsmaatregel die wordt overwogen in het ontwerpartikel 58 heeft enkel betrekking op de inrichtingen van klasse I en II, en niet op die van klasse III of drankgelegenheden.

Een verklaring hiervoor kan gevonden worden in de rechtvaardiging van het ontwerp ⁽⁸⁾. Gezien de verslavingsfactoren -de korte spelduur, de hoogte van de winst, de suggestie van beïnvloeding en de hoogte van de inzet- is het verslavingsrisico groter voor de casinospelen, de speelautomaten en de paardenwedrennen.

Bovendien is de toegangdrempel voor de loterijen en de speelautomaten laag. Vooral deze laatste zijn dus bijzonder gevaarlijk, gezien hun hoger verslavingsrisico én hun bijzonder lage toegangdrempel. Wellicht moet daarin de reden gevonden worden voor de striktere beschermingsmaatregelen dan voor de spelen die worden uitgebaat in de inrichtingen van klasse III.

De Commissie heeft in dit verband geen bijzondere opmerking.

2.3. Uitvoering van de bescherming

2.3.1. Noch de ontwerptekst, noch de rechtvaardiging ervan, leggen uit waaruit de bescherming van de spelers bestaat. Het ontwerpartikel 58 belast de Koning met de zorg voor de modaliteiten van toelating en registratie van de spelers en voor de voorwaarden inzake toegang tot de registers uit te vaardigen.

Anderzijds, laat het ontwerpartikel 57 de Koning toe om "alle maatregelen (te nemen) om verslaving aan kansspelen tegen te gaan...". Op grond hiervan zou de Koning de spelinrichtingen o.a. kunnen opleggen om persoonsgegevens te verwerken ⁽⁹⁾.

Door de Koning te belasten met de zorg voor de uitvaardiging van de beschermingsmaatregelen tegen de gokverslaving, maakt de ontwerptekst het in het geheel onmogelijk om na te gaan of de maatregelen die zullen worden genomen verenigbaar zijn met artikel 5 van de wet van 8 december 1992 en met artikel 8 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden.

Van de tekst van het ontwerpartikel 58 staat men nog meer te kijken wanneer men de oorspronkelijke formulering ervan onderzoekt, voor de voorlegging aan de Raad van State.

De tekst voorzag twee bijkomende maatregelen, enerzijds de registratie van de financiële verrichtingen van elke speler, en anderzijds, indien zou blijken dat de speler voor rekening van een derde optreedt, het opsporen van de identiteit van deze laatste (art. 49 van het voorontwerp).

Het ging kennelijk om maatregelen die eerder een controle op het witwassen van geld of fiscale fraude moesten vergemakkelijken, dan wel de gokverslaving voorkomen ⁽¹⁰⁾. Door deze twee maatregelen, die niet in het huidige ontwerp zijn opgenomen, -terecht- te schrappen, heeft de auteur een leemte achtergelaten.

⁸ Parl. St., *op.cit.*, blz. 23 en 24.

⁹ Hoewel men niet mag vooruitlopen op de maatregelen die de Koning zou kunnen nemen, heeft het toch zijn nut om, voor zover de Commissie hiervan op de hoogte werd gebracht, de huidige praktijk te vermelden die is ontstaan uit de *modus vivendi* tussen de parketten en de spelinrichtingen. Deze houdt in dat de spelinrichtingen moeten trachten om de spelers die tekenen van gokverslaving vertonen op te sporen in functie van hun gedrag. Ze moeten eveneens de toegang tot de speelzalen weigeren aan de personen waarvan de gegevens hun door het parket werden medegedeeld.

¹⁰ De registratie van de verrichtingen zou trouwens kunnen worden opgelegd door een uitvoeringsbesluit van de wet van 11 januari 1993, wat logischer lijkt.

De Commissie verzet zich niet tegen de verwerking van persoonsgegevens om de gokverslaving te bestrijden. Ze is evenwel van mening dat het ontwerp op z'n minst de grote lijnen zou moeten weergeven van de beoogde bescherming, daar de delegatie aan de Koning te ruim is ⁽¹¹⁾.

Tenslotte, gezien de gevolgen die de maatregelen genomen door de uitvoeringsbesluiten van de ontwerp-artikelen 57 en 58 kunnen hebben in het licht van de persoonlijke levenssfeer van de personen op wie de verwerkingen van persoonsgegevens betrekking hebben, oordeelt de Commissie dat haar advies zou moeten vereist zijn.

2.3.2. De Commissie stelt zich vragen over het nut van het bewaren van een afschrift van het stuk waaruit de identiteit van de speler blijkt (dit wil zeggen van het stuk ?) gedurende minstens 5 jaar. Het lijkt hier te gaan om een maatregel die eerder een controle op het witwassen van geld of fiscale fraude, waar het bewaren van bewijsstukken belangrijk is, moet vergemakkelijken, dan het voorkomen van gokverslaving. ⁽¹²⁾

Een zekere bewaring van de identificatiegegevens van het cliënteel kan weliswaar noodzakelijk zijn om het nagestreefde doel te bereiken.

De Commissie meent dat de nadruk eerder moet worden gelegd op de bewaring van de gegevens zelf, dan op die van de bewijsstukken.

De bewaarduur zal afhangen van de maatregelen door de Koning genomen om de gokverslaving te bestrijden.

Hoewel de Commissie gunstig staat tegenover het feit dat er in onderhavig ontwerp een maximumtermijn wordt vastgelegd, wil zij vanzelfsprekend niet de inrichtingen van klasse I tegenstrijdige vereisten opleggen door hun in de wet van 11 januari 1993 een minimumbewaartermijn op te leggen en in onderhavig ontwerp een maximumtermijn, korter dan de eerste.

2.3.3. De Commissie wenst eveneens dat het begrip volledige identiteit wordt gepreciseerd. Momenteel zouden de casino's de volgende gegevens registreren :

- de naam en voornaam;
- de naam en voornaam van de echtgeno(o)te indien hij/zij ook lid is van hetzelfde casino;
- het volledige adres;
- de nationaliteit;
- het geslacht;
- de geboortedatum en -plaats;
- het nummer van de identiteitskaart, haar geldigheidsduur en de plaats van uitgifte;
- het beroep.

Bij gebrek aan nadere preciseringen in het ontwerp van wet, kan men ervan uitgaan dat men al deze gegevens zal blijven registreren, terwijl enkel de namen, voornamen, geboorteplaats en -datum en adres onontbeerlijk lijken om iemand te identificeren en te bereiken ⁽¹³⁾.

¹¹ Zie eveneens het advies van de Raad van State, Parl. St., *op. cit.*, blz. 75.

¹² Artikel 7 van de wet van 11 januari 1993, voorziet dat de ondernemingen en personen op wie ze van toepassing is, op welke informatiedrager ook, gedurende ten minste vijf jaar na het beëindigen van de relaties met hun cliënten of alle andere personen die een verrichting zouden uitvoeren, een afschrift bewaren van het bewijsstuk dat voor de identificatie heeft gediend of de verwijzingen ernaar.

¹³ De identificatie voorzien door artikel 4 van de wet van 11 januari 1993 slaat overigens enkel op de naam, voornaam of naam van de vennootschap, het adres of de sociale zetel van de cliënt (vgl. supra punt 2.1.2.)

2.3.4. De Commissie keurt de idee om toegangsvoorwaarden tot de registers vast te leggen goed. In het algemeen draagt een dergelijke maatregel er inderdaad toe bij om de verwerking van gegevens te beperken tot een of meerdere welomschreven doeleinden.

De Commissie meent evenwel dat artikel 58 restrictiever zou moeten zijn, door de toegang tot de gegevens enkel toe te laten tot die personen die door de Koning zijn aangewezen.

OM DEZE REDENEN,

Brengt de Commissie, onder voorbehoud van de voorgaande opmerkingen, een gunstig advies uit.

De wnd. secretaris,

De voorzitter,

(get.) M.- H. BOULANGER

(get.) P. THOMAS