



Advies nr. 137/2018 van 28 november 2018

Betreft: Adviesaanvraag over bepaalde onderdelen van het voorontwerp van wet tot wijziging van het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen en de wet van XXX tot invoering van het wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen met betrekking tot de giften en de jaarrekeningen van verenigingen en stichtingen (CO-A-2018-127)

De Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit");

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

Gelet op de 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 het verzoek om advies van Dhr. Koen Geens, Minister van Justitie, ontvangen op 2 oktober 2018;

Gelet op het verslag van Mevrouw Séverine Waterbley;

Brengt op 28 november 2018 het volgend advies uit:

I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De minister van Justitie, hierna de aanvrager, verzoekt om het advies van de Autoriteit over een voorontwerp van wet dat het oorspronkelijke wetsontwerp tot invoering van een Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen wil aanpassen met betrekking tot de giften en de jaarrekeningen van verenigingen en stichtingen (hierna: het voorontwerp).

Context

2. Het voorontwerp voorziet in een veralgemeende neerleggingsplicht voor de jaarrekeningen van alle verenigingen en stichtingen bij de Balanscentrale van de Nationale Bank van België, ongeacht hun grootte. Het voorontwerp heft de huidige verplichting voor kleine verenigingen en stichtingen tot neerlegging van jaarrekening bij de griffie van de rechtbank van koophandel op.
3. Daarnaast voorziet het voorontwerp in een verplichting voor alle verenigingen en stichtingen om een register bij te houden van inkomende en uitgaande giften, van en naar het buitenland. Dit register moet bijgehouden worden ter zetel of in het bijkantoor en kan op verzoek door de overheidsdiensten worden ingekeken. De verenigingen en stichtingen moeten dit register ook neerleggen bij de Nationale Bank van België. Verenigingen en stichtingen die op jaarbasis minder dan 3.000 euro aan buitenlandse giften ontvingen of verrichtten, zijn vrijgesteld van de verplichting tot het houden van een register. Deze verplichting geldt voor (internationale) verenigingen zonder winstoogmerk en stichtingen van Belgisch recht en verenigingen en stichtingen van buitenlands recht die een bijkantoor hebben in België.
4. Door middel van de neerleggingsplicht van het giftenregister wil de aanvrager het onderzoek naar buitenlandse geldstromen door de gerechtelijke overheden en de bestuurlijke diensten vereenvoudigen.

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Rechtsgrondslag en doeleinde van de verwerking

5. Overeenkomstig artikel 5.1.a) AVG is de verwerking van persoonsgegevens slechts toegelaten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden. Bovendien moet iedere verwerking van persoonsgegevens steunen op een van de rechtsgrondslagen die artikel 6 AVG opsomt.

6. De memorie van toelichting bij het voorontwerp verklaart de overkoepelende doelstelling die zowel de invoering van het register van giften als de veralgemeende neerleggingsplicht van de jaarrekeningen bij de Nationale Bank van België moet rechtvaardigen. In essentie wil de aanvrager de transparantie van de financiering van verenigingen en stichtingen doen toenemen om criminele activiteiten zoals oplichting, witwassen en de financiering van terrorisme beter te kunnen bestrijden. De veralgemeende neerleggingsplicht van de jaarrekeningen bij de Nationale Bank van België brengt bovendien een administratieve vereenvoudiging met zich mee en moet eveneens toelaten om slapende verenigingen en stichtingen doeltreffender op te sporen.
7. De Autoriteit verwelkomt de uitgebreide toelichting bij de doelstellingen van het voorontwerp maar stelt eveneens vast dat de tekst van het voorontwerp deze doelstellingen niet afbakent. Krachtens artikel 22 van de Grondwet zijn de nagestreefde doeleinden essentiële elementen die de formele wet zelf moeten vastleggen¹. De aanvrager moet het voorontwerp aanpassen zodat de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens uit het register van de giften mogen worden verwerkt, blijken uit de tekst van het voorontwerp zelf. Op die manier kan de toegang door de overheidsdiensten afgetoetst worden aan de doeleinden waarvoor dit register van de giften werd ingericht.
8. De verwerkingen van persoonsgegevens door de Nationale Bank van België zouden – indien de doeleinden beter worden omschreven – kunnen steunen op artikel 6.1.e) AVG als rechtsgrond. De vereniging of de stichting die het register van giften moet aanleggen kan deze verwerking steunen op artikel 6.1.c) AVG.

2. Proportionaliteit

9. Artikel 5.1.c) AVG bepaalt dat persoonsgegevens beperkt moeten zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”).
10. De artikelen 9, 11, 13, 14, 16 tot en met 18 van het voorontwerp sommen de gegevens op die in het register van giften zijn opgenomen. Als de gift bestemd is voor of uitgaat van een natuurlijke persoon, vermeldt het register per gift de volgende persoonsgegevens van de tegenpartij:
 - de naam;
 - de voornaam;
 - de geboortedatum en –plaats; en

¹ Advies nr. 34/2018 van de Commissie van 11 april 2018, randnummer 31, te raadplegen via deze link: https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/sites/privacycommission/files/documents/advies_34_2018.pdf

- de woonplaats.

11. In het licht van de doelstellingen die de memorie van toelichting naar voren schuift, acht de Autoriteit de opgesomde persoonsgegevens proportioneel.

3. Toegangsbeheer en vertrouwelijkheid

12. Artikel 5.1.f) AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke tot het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen zodat de gegevens op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging („integriteit en vertrouwelijkheid“). Uit deze verplichting vloeit met name de noodzaak tot een uitgebreid toegang- en gebruiksbeheer².
13. De artikelen 9 en 11 van het voorontwerp bepalen dat de verenigingen en stichtingen de lijst van de giften die blijken uit hun register, moeten neerleggen bij de Nationale Bank van België. Vervolgens bepalen beide artikelen: *"Op mondeling of schriftelijk verzoek deelt de Nationale Bank van België aan de overheden, de administraties en de diensten die daartoe door de Koning zijn gemachtigd onverwijld en kosteloos de inlichtingen mee bedoelde in het tweede lid, 3°. De Koning bepaalt de regels en de voorwaarden voor deze mededeling"*. Bij een bevraging via de Nationale Bank van België is de toegang tot de informatie die blijkt uit het register van giften onderworpen aan een machtiging door de Koning. De Autoriteit merkt op dat deze machtiging duidelijk zal moeten bepalen wie toegang heeft tot welke gegevens en voor welke doeleinden. De Autoriteit stelt zich de vraag of het voorontwerp hiermee wenst af te wijken van de verplichting tot het sluiten van een protocolakkoord die voortvloeit uit artikel 20 WVG. Indien dit het geval is dient het voorontwerp dit te preciseren.
14. De artikelen 13, 14, 16 tot en met 18 van het voorontwerp roepen de verplichting in het leven tot het bijhouden van het register van de giften. In verband met toegang door overheidsdiensten tot deze informatie bepalen deze artikelen: *"Een [...] moet, op mondeling of schriftelijk verzoek, aan de overheden, de administraties en de diensten, met inbegrip van de parketten, de griffies en de leden van de hoven, de rechtbanken en alle rechtscolleges en de daartoe wettelijk gemachtigde ambtenaren, onverwijld toegang verlenen tot het register van de giften en deze instanties bovendien de kopieën of uittreksels uit dit register verstrekken die deze instanties nodig achten."* Voor een rechtstreekse opvraging van het register is bijgevolg geen machtiging door de Koning vereist. Bovendien zou elke overheid, administratie

² Zie ook Aanbeveling nr. 01/2008 van 24 september 2008 met betrekking tot het toegangs- en gebruikersbeheer in de overheidssector, https://www.privacycommission.be/sites/privacycommission/files/documents/aanbeveling_01_2008_0.pdf.

of dienst het register ingevolge deze formulering kunnen opvragen, ongeacht hun wettelijke opdrachten.

15. Indien de toegang tot het register van giften plaatsvindt via de Nationale Bank van België is bijgevolg een machtiging door de Koning vereist, terwijl dit niet het geval is wanneer diezelfde overheidsdiensten zich rechtstreeks richten tot de betrokken stichting of vereniging. Nochtans is de machtiging door de Koning een waarborg om te garanderen dat alleen overheidsdiensten die de informatie nodig hebben in het kader van hun wettelijke opdrachten, deze kunnen opvragen.
16. De bewoordingen van de artikelen 13, 14, 16 tot en met 18 van het voorontwerp voorzien bovendien in geen enkele beperking op het aantal instanties die deze informatie kunnen opvragen, noch op de wettelijke opdrachten die de toegang tot deze persoonsgegevens door de betroffen overheidsdiensten zouden kunnen rechtvaardigen. Hoewel de Autoriteit niet *a priori* uitsluit dat de toegangsmodaliteiten van een rechtstreekse bevraging – bijvoorbeeld in het kader van een breder onderzoek bij de betrokken stichting of vereniging – anders kunnen zijn dan deze van een bevraging via de Nationale Bank van België, is het totale gebrek aan een afbakening *ratione personae* van deze rechtstreekse bevraging ontoelaatbaar. De huidige bewoordingen laten om het even welke overheidsdienst toe om deze informatie op te vragen bij de vereniging of stichting zonder dat het noodzakelijk is om die toegang af te toetsen aan de noodzaak om over deze gegevens te beschikken in het kader van zijn wettelijke opdrachten.
17. De aanvrager moet het voorontwerp aanpassen door te bepalen dat de opgesomde overheden slechts de toegang kunnen verkrijgen "*voor zover dit noodzakelijk is in het kader van hun wettelijke opdrachten*".

4. Bewaartermijn

18. Volgens artikel 5.1.e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.
19. Het voorontwerp voorziet in geen bewaartermijn voor de persoonsgegevens die het register van giften bevat, noch voor wat betreft de verenigingen en stichtingen die het register moeten aanleggen, noch voor wat betreft de Nationale Bank van België waar men het register neerlegt. Het voorontwerp moet voorzien in een maximale bewaartermijn voor de bewaring van de persoonsgegevens. Deze bewaartermijn zou bijvoorbeeld afgestemd kunnen worden

op de termijn van zeven jaar gedurende dewelke boekhoudplichtige ondernemingen hun boeken moeten bijhouden³.

III. BESLUIT

20. De Autoriteit heeft op zich geen bezwaar tegen de verplichting tot het houden van een register van giften en de invoering van een algemene neerleggingsplicht van de jaarrekening bij de Nationale Bank van België. De Autoriteit is echter van mening dat de toegang tot de persoonsgegevens die blijken uit het register van giften niet de noodzakelijke waarborgen biedt op het vlak van de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen.

OM DEZE REDENEN

Brengt de Autoriteit een ongunstig advies uit over het voorontwerp van wet gelet op het gebrek aan afbakening en omschrijving van de doeleinden waarvoor de toegang tot de persoonsgegevens die blijken uit het register van giften mogelijk is.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere

³ Zie artikel III.88 Wetboek van Economisch Recht van 28 februari 2013.