

Vergaderjaar 2001–2002

28 217

Regels over de documentatie van vennootschappen (Wet documentatie vennootschappen)

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 december 2000 en het nader rapport d.d. 31 januari 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 september 2000, no. 00.005092, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende regels over de documentatie van vennootschappen (Wet documentatie vennootschappen).

Het wetsvoorstel strekt ertoe een wettelijke grondslag te creëren voor de verzameling en verstrekking van gegevens over bepaalde vennootschappen met het oog op het toezicht van de Minister van Justitie op die vennootschappen in het kader van de uitgifte van verklaringen van geen bezwaar. De beoogde verwerking van gegevens strekt tevens tot het voorkomen en bestrijden van misbruik van een vennootschap, waaronder het voorkomen en bestrijden van het plegen van strafbare feiten door of door middel van een vennootschap.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen ten aanzien van onder meer de reikwijdte van het voorstel, het verzamelen en verstrekken van gegevens alsmede de taak van de Minister van Justitie daarbij. Hij is van oordeel dat aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 september 2000, nr. 00.005092, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 december 2000, nr. WO3.000410/l bied ik u hierbij aan.

1. Ten aanzien van het op grond van dit wetsvoorstel door de Minister van Justitie op te zetten registratiesysteem wordt aansluiting gezocht bij het thans reeds onder zijn verantwoordelijkheid werkzame systeem Vennoot 1998 ten behoeve van hoofdzakelijk de afgifte van verklaringen van geen bezwaar als bedoeld in artikel 1, onder e, van het wetsvoorstel. Tevens wordt de werking van dit registratiesysteem uitgebreid. De memorie van toelichting bevat slechts een beschrijving van de werking van het nieuwe registratiesysteem zonder dat echter een heldere probleembeschrijving wordt gegeven waaruit de noodzaak van de voorgestelde regeling blijkt. De Raad wijst in dit verband op de voorgestelde uitbreiding van het doel van de registratie. Dit doel is niet

meer beperkt tot de goede vervulling van de taak die de Minister van Justitie heeft op grond van onder meer de artikelen 68, tweede lid, en 175, tweede lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW) in het kader van het toezicht op naamloze vennootschappen (NV's) en besloten vennootschappen (BV's), maar de registratie heeft tevens tot doel een bijdrage te leveren aan de voorkoming en bestrijding van misbruik van vennootschappen in het algemeen. De Raad stelt voorop dat hij zich kan verenigen met de algemene doelstelling van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt echter onvoldoende duidelijk gemaakt of het in het wetsvoorstel gekozen middel geschikt is om deze doelstelling te bereiken. Daarbij dient met name rekening te worden gehouden met enerzijds de eisen die in de Wet bescherming persoonsgegevens (WBP) worden gesteld aan de verwerking van persoonsgegevens en anderzijds de eigen bevoegdheden van de Minister van Justitie bij de voorkoming en bestrijding van misbruik van vennootschappen. Volgens artikel 8, aanhef en onder e, WBP mogen persoonsgegevens slechts worden verwerkt indien de gegevensverstrekking noodzakelijk is voor de goede vervulling van de publiekrechtelijke taak door het desbetreffende bestuursorgaan dan wel het bestuursorgaan waaraan de gegevens worden verstrekt. In dit verband moet worden geconstateerd dat de Minister van Justitie terzake van de voorkoming en bestrijding van misbruik van vennootschappen geen eigen bevoegdheden heeft, behoudens die welke hij uitoefent in het kader van het toezicht op N.V.'s en BV's op grond van Boek 2 BW. Voor het overige is dit primair een taak en bevoegdheid van het openbaar ministerie. Gelet op de uitbreiding van het doel van de registratie meent de Raad dat in de toelichting nader zou moeten worden ingegaan op de noodzaak van de verstrekking van gegevens uit de registratie aan bestuursorganen die belast zijn met de voorkoming en bestrijding van misbruik van vennootschappen. Daarbij zou tevens moeten worden ingegaan op de vraag waarom niet de voorkeur wordt gegeven aan een wettelijk stelsel waarbij de gegevens die door bestuursorganen zijn verzameld, aan elkaar worden verstrekt. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

1. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is artikel 2 van het wetsvoorstel aangepast, in die zin dat onderscheid wordt gemaakt tussen het doel van het wetsvoorstel en het – verdere – gebruik van de voor dat doel vergaarde gegevens. Het doel bestaat uit de verwerking van gegevens in de registratie teneinde toezicht te houden op vennootschappen in het kader van de afgifte van verklaringen van geen bezwaar. Hierop sluit nauw aan het belang om misbruik van of door vennootschappen te voorkomen en bestrijden. Teneinde adequaat tegen bedoeld misbruik te kunnen optreden is het noodzakelijk gebruik te maken van de gegevens die in de registratie zijn opgenomen. Daardoor kunnen relevante verbanden tussen rechtspersonen en natuurlijke personen inzichtelijk worden gemaakt. Gelet op de nauwe betrekking met het doel van de registratie, is hier sprake van verenigbaar gebruik van verwerkte gegevens. De memorie van toelichting is eveneens aangepast.

2. Artikel 1, aanhef en onder c, van het wetsvoorstel verstaat onder gegeven een persoonsgegeven en elk ander gegeven dat verband houdt met het bestuur van de vennootschap. De Raad merkt hierover het volgende op.

a. Voorzover het gaat om de verwerking van persoonsgegevens, is, zoals de toelichting (paragraaf 2) ook aangeeft, de WBP van toepassing. De Raad adviseert ter vermijding van misverstanden in de begripsbepaling van het wetsvoorstel uitdrukkelijk te verwijzen naar de definitie als bedoeld in artikel 1, onder a, WBP. Daarmee wordt tevens aangesloten bij artikel 1, aanhef en onder f, van het gewijzigd wetsvoorstel Wet justitiële gegevens.¹

b. Door de woorden «elk ander gegeven dat verband houdt met het bestuur van een vennootschap» krijgt het begrip «gegeven» een zeer ruime inhoud. In de toelichting wordt bovendien niet duidelijk gemaakt of hiermee bedoeld wordt op het orgaan «bestuur» dan wel op de werkzaamheid. Het is de vraag of een zodanig ruime definitie noodzakelijk is voor het doel dat met de registratie wordt beoogd. Bovendien kan zij in de praktijk tot lastige interpretatievragen leiden. In dit verband wijst de Raad ook op artikel 4 van het wetsvoorstel. In de registratie worden gegevens opgenomen over natuurlijke

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 24 797, nr. 10.

personen en rechtspersonen die het beleid van de vennootschap bepalen of mede bepalen. Daaronder worden volgens de toelichting zowel formele als feitelijke beleidsbepalers begrepen. Daarnaast kunnen volgens het tweede lid bij algemene maatregel van bestuur ook andere personen worden aangewezen over wie gegevens kunnen worden opgenomen, terwijl volgens het derde lid wordt bepaald welke categorieën van gegevens over de personen als bedoeld in het eerste en tweede lid in het register kunnen worden opgenomen. De Raad is van mening dat daardoor, gelet op de vereisten van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de reikwijdte van het wetsvoorstel te ruim en te vaag is om verwerking van gegevens te rechtvaardigen. Hij adviseert in het wetsvoorstel in ieder geval in hoofdlijnen nader aan te geven over welke natuurlijke personen en rechtspersonen welke categorieën van gegevens kunnen worden opgenomen.

c. Blijkens de toelichting op artikel 5 ligt het in de bedoeling standaard in de registratie gegevens op te nemen over echtgenoten of partners van oprichters of bestuurders van een vennootschap. In het licht van de vereisten van artikel 8 EVRM dient daarom aannemelijk te worden gemaakt dat er een dwingende maatschappelijke noodzaak bestaat standaardgegevens op te nemen over echtgenoten of partners. De opmerking in de toelichting dat de ervaring heeft geleerd dat een echtgenoot of partner vaak feitelijk betrokken blijkt te zijn bij het bestuur van een vennootschap en er langs deze weg misbruik wordt gemaakt van een vennootschap is niet feitelijk onderbouwd en spreekt niet voor zich. De Raad wijst tevens op artikel 11 WBP, waarin onder meer wordt bepaald dat persoonsgegevens slechts worden verwerkt voorzover zij, gelet op de doeleinden van de registratie waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, niet bovenmatig zijn. De Raad meent dat de toelichting op dit onderdeel aangepast dient te worden.

2a. De opmerking van de Raad van State is verwerkt in het desbetreffende artikel, in dier voege dat thans voor de definitie van het begrip «gegeven» uitdrukkelijk verwezen wordt naar artikel 1, onder a, van de Wet bescherming persoonsgegevens.

b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State dat door de woorden «elk ander gegeven dat verband houdt met het bestuur van een vennootschap» het begrip gegeven een zeer ruime inhoud krijgt, merk ik op dat het hier andere gegevens dan persoonsgegevens betreft. Dat brengt met zich dat de privacy van personen niet in het geding is en er derhalve ook geen beperkingen gelden ten aanzien van de verwerking van dergelijke gegevens. Met betrekking tot artikel 4 van het wetsvoorstel wijs ik erop dat in het desbetreffende artikel specifiek is aangegeven over welke personen gegevens worden opgenomen in de registratie.

Voorts is naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State in de wet bepaald dat ook gegevens uit het aanvraagformulier voor de verklaring van geen bezwaar kunnen worden opgenomen in de registratie, indien er vervolgens geen oprichting van een vennootschap heeft plaatsgehad. De opmerking van de Raad van State is tevens aanleiding geweest om in de wet een precisering te geven ten aanzien van de zogeheten verwijzingen; dat zijn signaleringen dat bij een of meerdere bronnen van de registratie nadere relevante gegevens over een betrokkene aanwezig zijn en signaleringen in de registratie zelf die op verzoek van een vaste gebruiker worden geplaatst. De memorie van toelichting is in dit verband eveneens aangepast.

c. De opmerking van de Raad van State over de opname van gegevens in de registratie betreffende de echtgenoot of partner van een oprichter van een vennootschap, was aanleiding om dit punt nader te bezien. Ik ben hierbij tot de conclusie gekomen dat het voor een goede uitvoering van het toezicht op vennootschappen van belang is om gegevens van de echtgenoot of partner te verwerken in het systeem teneinde na te gaan of de echtgenoot of partner betrokken is of is geweest bij de oprichting of bij het bestuur van een vennootschap dan wel nauw gelieerd is aan personen die een dergelijke betrokkenheid hebben. Die gegevens zijn van belang voor een goede beoordeling van een verzoek tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar voor de oprichting van een vennootschap. Om die reden staan zij

vermeld op het aanvraagformulier en worden zij opgenomen in de registratie. Indien van een activiteit als hiervoor genoemd niet blijkt, ben ik van mening dat de gegevens van de echtgenoot of partner verwijderd dienen te worden uit de registratie. Artikel 4 van het wetsvoorstel is daarom aangevuld met het bepaalde in het vierde lid.

Verder zal het aanvraagformulier voor een verklaring van geen bezwaar worden aangevuld met vragen of de echtgenoot of partner van de oprichter van de vennootschap zelf bij een (andere) vennootschap betrokken is of is geweest dan wel activiteiten zal ontplooien voor de op te richten vennootschap.

3. De in artikel 2, onderdeel b, omschreven tweede doeleinde van de registratie en de toelichting daarop geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

a. Uit een oogpunt van proportionaliteit en in het licht van de jurisprudentie op artikel 8 EVRM, adviseert de Raad de bevoegdheid van de Minister van Justitie tot verwerking van gegevens te beperken tot bepaalde strafbare feiten, bijvoorbeeld sociaal-economische misdrijven. Het wetsvoorstel ware op dit punt nader te bezien.

b. Het wetsvoorstel is in beginsel gericht op misbruik van NV's en BV's, hetgeen kan worden verklaard uit de taak die de Minister van Justitie heeft met betrekking tot het toezicht op deze vennootschappen op grond van Boek 2 BW. Nu de doeleinden van de registratie worden verbreed in het kader van de bestrijding van misbruik door vennootschappen roept dit de vraag op of het wetsvoorstel niet tevens zou kunnen voorzien in de bestrijding van misbruik door andere rechtspersonen, zoals coöperatieve verenigingen, stichtingen en formeel buitenlandse vennootschappen. Deze rechtspersonen komen nu alleen in beeld voorzover zij een relatie hebben met een NV of BV. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit onderdeel nader te bezien.

3a. Het in artikel 2, onder b, vermelde doeleinde is geschrapt. Artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel regelt het nader gebruik van gegevens die voor het in het eerste lid van het artikel beschreven doel zijn verwerkt. Het secundair gebruik van bedoelde gegevens ter voorkoming en bestrijding van misbruik van een vennootschap is overeenkomstig het advies van de Raad van State nader toegespitst op het soort strafbare feiten, namelijk misdrijven en overtredingen van financieel-economische aard.

b. De Raad van State stelt voor om het wetsvoorstel tevens van toepassing te doen zijn op andere rechtspersonen, namelijk coöperatieve verenigingen, stichtingen en formeel buitenlandse vennootschappen. Ik merk op dat ik als minister van Justitie ten aanzien van de genoemde rechtspersonen, anders dan ten aanzien van naamloze en besloten vennootschappen, geen specifieke wettelijke taak heb. Het gebruik van de registratie teneinde misbruik door andere rechtspersonen dan vennootschappen te voorkomen en bestrijden is daarom niet aan de orde.

Overigens is er onvoldoende aanleiding tot het houden van een andere registratie van de desbetreffende rechtspersonen dan in het handelsregister, uitsluitend met het oogmerk om fraude door middel van bedoelde rechtspersonen te voorkomen of bestrijden, aangezien tot op heden niet is gebleken dat er sprake is van fraude van enige omvang bij deze categorieën rechtspersonen. Voor de derde categorie geldt uiteraard de Wet formeel buitenlandse vennootschappen. Wel kunnen op grond van artikel 4, eerste lid, onder b, gegevens over andere rechtspersonen, ook buitenlandse, worden opgeslagen indien deze het beleid van een vennootschap mede kunnen bepalen. Het begrip «personen» in deze bepaling omvat immers mede rechtspersonen.

4. Artikel 3 van het wetsvoorstel vormt de basis voor de verwerking, in casu verzameling, van gegevens in het register. Een materiële normering van de verwerking ontbreekt. Hoewel de Raad er niet aan voorbijgaat dat, voorzover persoonsgegevens in het geding zijn, weliswaar de eisen van de WBP van toepassing zijn, acht hij een uitdrukkelijke normering in het voorstel zelf met het oog op ook de toegankelijkheid van de regelgeving wenselijk is. In dat verband adviseert de Raad te bepalen dat de in dit artikel bedoelde verza-

meling van gegevens noodzakelijk dient te zijn met het oog op de in artikel 2 vervatte doeleinden.

4. De Raad van State stelt in zijn advies dat een materiële normering voor de verwerking van gegevens als geregeld in artikel 3 ontbreekt. Hij acht de opname van een uitdrukkelijke normering noodzakelijk. Ik wijs erop dat een algemene normering voor de opname van gegevens is vervat in artikel 2, eerste lid. Binnen dat doeleinde is de opname van gegevens in de registratie in alle gevallen noodzakelijk. Verder blijkt uit artikel 3 voldoende duidelijk om welke gegevens het gaat. Het opnemen van een nadere materiële normering acht ik in dat licht niet noodzakelijk.

5. In de registratie worden standaardgegevens opgenomen die afkomstig zijn van het handelsregister (artikel 3, eerste lid, onder b). Volgens het tweede lid van artikel 3 is op de verstrekkingen uit het handelsregister aan de registratie ingevolge het wetsvoorstel artikel 9, eerste lid, WBP niet van toepassing. Laatstgenoemde bepaling houdt in dat gegevens niet mogen worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen. Nu het doel van het handelsregister is gegevens omtrent individuele rechtspersonen voor het publiek toegankelijk te maken met het oog op het goed functioneren van het handelsverkeer is met dat doel onverenigbaar dat grote hoeveelheden gegevens in digitaal zoekbare vorm beschikbaar worden gesteld. Artikel 43 WBP maakt het mogelijk dat een uitzondering wordt gemaakt op onder andere artikel 9, eerste lid, voorzover dit noodzakelijk is in het belang van de voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten. In de toelichting op artikel 3 wordt opgemerkt dat artikel 3, tweede lid, van het wetsvoorstel tot uitdrukking brengt dat een digitaal zoekbare terbeschikkingstelling van het handelsregister ten behoeve van opname in de registratie in de zin van het wetsvoorstel, noodzakelijk is met het oog op voorkoming, opsporing en vervolging van strafbare feiten en het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften die voor dat doel zijn opgesteld. De Raad wijst erop dat de beoogde bulkverstrekking van gegevens uit het handelsregister, die in de praktijk een koppeling van bestanden tot gevolg heeft, een wezenlijke wijziging van het doel van het handelsregister tot gevolg heeft. Een zodanige wijziging van het doel van het handelsregister dient plaats te vinden door wijziging van de Handelsregisterwet 1996. Bovendien dient de noodzaak van de bulkverstrekking van gegevens van een dragende motivering te worden voorzien. Het college adviseert het wetsvoorstel in die zin aan te vullen en de toelichting van een nadere motivering te voorzien.

5. De door de Raad van State geadviseerde wijziging van de Handelsregisterwet 1996 is inmiddels opgenomen in de Wet van 5 april 2001 tot wijziging van bepalingen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (Stb. 2001, 180, blz. 34). De noodzaak tot bulkverstrekking van gegevens uit het handelsregister is gelegen in het feit dat teneinde strafbare feiten gepleegd door of door middel van vennootschappen te voorkomen en bestrijden het nodig is om verbanden tussen vennootschappen, natuurlijke personen en rechtspersonen in kaart te kunnen brengen. Hiertoe is het noodzakelijk dat de registratie volledige en geactualiseerde gegevens bevat van alle in Nederland bestaande vennootschappen.

6. Op grond van artikel 3, derde lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel kunnen in de registratie tevens gegevens worden opgenomen die op verzoek van de Minister van Justitie worden verstrekt uit de politieregisters voorzover toegestaan door de Wet politieregisters. Volgens onderdeel d kunnen gegevens uit de justitiële documentatie worden opgenomen voorzover toegestaan door de Wet justitiële documentatie. Hierover merkt de Raad het volgende op.

a. Het valt op dat het voorbehoud dat in de onderdelen c en d wordt gemaakt in andere gevallen niet wordt gemaakt, zoals bijvoorbeeld voor de gegevens afkomstig van de rijksbelastingdienst (onderdeel a). Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor de gegevens bedoeld in onderdeel b (van het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en uitvoeringsinstellingen, als bedoeld in artikel 1 van de Organisatiewet sociale verzekeringen 1997 (Osv 1997). Ook

voor deze gegevens geldt een gesloten systeem van verstrekkingen. De Raad adviseert de tekst van het derde lid van artikel 3 aan te passen, althans in de toelichting te motiveren waarom een verschillende benadering ten aanzien van de uit de onderscheidene registers afkomstige gegevens zou moeten gelden.

b. Volgens artikel 7 worden er geen gegevens verstrekt die afkomstig zijn uit de justitiële documentatie, een politieregister, de belastingdienst of een register van een bijzonder opsporingsdienst als bedoeld in artikel 3, derde lid, onder e. Deze bepaling houdt verband met het feit dat voor deze gegevens een gesloten systeem van verstrekkingen geldt. In de toelichting op artikel 7 wordt opgemerkt dat deze beperking tot gevolg heeft dat in sommige gevallen adviezen niet kunnen worden verstrekt aan afnemers van de informatie, namelijk indien niet anderszins wel bruikbare informatie ter beschikking is die een afwijzende beslissing jegens de betrokkene kan onderbouwen. Wanneer de wel te verstrekken achtergrondgegevens twijfel overlaten kan de strafrechtelijke informatie dus slechts intern worden gebruikt, omdat de strafrechtelijke gegevens dan de doorslag kunnen geven voor een negatief advies dat overigens door de wel te verstrekken informatie toereikend is onderbouwd. Naar de mening van de Raad dient voorkomen te worden dat op deze wijze toch op oneigenlijke wijze gebruik kan worden gemaakt van informatie die uitsluitend gebruikt mag worden voor een beperkt aantal in de wet aangegeven doeleinden. Het college adviseert op dit punt in de toelichting nader in te gaan.

c. Met betrekking tot artikel 3, derde lid, onder c, wijst de Raad erop dat het voorstel tevens ertoe strekt aan artikel 15, eerste lid, van de Wet politieregisters een nieuw onderdeel e toe te voegen, waarin is bepaald dat aan de Minister van Justitie uit de politieregisters gegevens kunnen worden verstrekt, voorzover hij deze nodig heeft voor de uitvoering van de Wet documentatie vennootschappen. Hiermee wordt niet alleen het voorbehoud overbodig, doch wordt in het licht van het stelsel van de Wet politieregisters een niet onbelangrijke wijziging aangebracht, nu artikel 15 van die wet is gereserveerd voor gegevensverstrekking aan overheidsinstanties met specifiek wettelijke taken en bevoegdheden die niet zien op gegevensverzameling als zodanig, zoals het geval is in het onderhavige wetsvoorstel. Op dit punt behoeft het wetsvoorstel een nadere motivering.

d. In de toelichting op artikel 3 wordt gesteld dat voor wat betreft de rijksbelastingdienst, de justitiële documentatie en de politieregisters de verstrekking aan de registratie zich beperkt tot de signalering dat er gegevens over een bepaalde natuurlijke persoon, vennootschap of rechtspersoon zijn opgeslagen. Een dergelijke beperking valt evenwel niet in artikel 3 van het wetsvoorstel te lezen. Deze beperking dient, mede gelet op aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar), in de tekst van de wet te worden opgenomen. De Raad adviseert het wetsvoorstel ook op dit punt aan te passen.

e. Het is denkbaar dat in bepaalde gevallen de desbetreffende instellingen of diensten een zwaarwegend belang kunnen hebben om niet tot verstrekking van gegevens over te gaan. Hetzelfde geldt voor de officier van justitie, die in verband met een lopend strafrechtelijk onderzoek van mening kan zijn dat een zwaarwegend strafvorderlijk belang aan gegevensverstrekking in de weg staat. De Raad geeft in overweging om in aansluiting op artikel 26, tweede lid, onder b en c, van het wetsvoorstel bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (hierna: Bibob), een daartoe strekkende voorziening in de wet op te nemen.

f. In navolging van het advies van de Raad over het wetsvoorstel Bibob zijn in artikel 26 van dat wetsvoorstel de desbetreffende bestuursorganen en niet de overheidsinstellingen en instellingen opgenomen die desgevraagd alle persoonsgegevens verstrekken.¹ De Raad adviseert artikel 3, derde lid, voorzover relevant, op overeenkomstige wijze aan te passen.

6a. De tekst van artikel 3 is aangepast in die zin dat het voorbehoud dat gemaakt wordt in de onderdelen c en d van het derde lid is verwerkt in de aanhef van -thans- het tweede lid van genoemd artikel. Tevens is een

¹ Kamerstukken II 1999/00, 26 883 nrs. 1–3 en B, punt 8 van het advies.

precisering aangebracht bij alle daarvoor in aanmerking komende onderdelen van het tweede lid van artikel 3. Dat betekent dat gegevens afkomstig uit de desbetreffende bronnen alleen verstrekt worden aan de registratie voorzover de desbetreffende wetgeving zulks toelaat.

b. De Raad van State merkt op dat er sprake zou kunnen zijn van oneigenlijk gebruik van bepaalde gegevens uit de politieregisters ten behoeve van een afgifte van een verklaring van geen bezwaar voor de oprichting van een vennootschap. Ik meen dat hier niet van oneigenlijk gebruik sprake is, aangezien de informatie aanleiding kan vormen voor een nader onderzoek. De resultaten van dat onderzoek kunnen ertoe leiden dat de verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd, waardoor voorkomen wordt dat er door of door middel van de op te richten vennootschap op welke wijze dan ook fraude kan worden gepleegd. Indien de Raad meent dat de persoonsgegevens voor een doel worden gebruikt dat onverenigbaar is met het doel waarvoor ze door de politie oorspronkelijk zijn vergaard, ben ik van oordeel dat een dergelijke doelafwijking noodzakelijk is in een democratische samenleving. Dit is nodig voor het tegengaan van strafbare feiten in de zin van artikel 9 van het Verdrag inzake gegevensbescherming van de Raad van Europa (Trb. 1988, 7) en dient daarom bij wet te worden geregeld. Daartoe strekt dit wetsvoorstel. Tevens wordt daarmee voldaan aan artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, voorzover daarbij sprake zou zijn van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer.

c. De Raad van State meent dat de beoogde wijziging van artikel 15 van de Wet politieregisters niet onbelangrijk is en anders van aard dan de overige bepalingen in bedoeld artikel die zien op gegevensverstrekking aan overheidsinstanties met specifieke wettelijke taken en bevoegdheden. Verstrekking aan mij ter uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel acht de Raad een verstrekking ten behoeve van een gegevensverzameling als zodanig. Naar aanleiding van deze opmerking is artikel 2 van het wetsvoorstel aangepast in de zin dat gegevensverzameling geschiedt met het specifieke doel om het preventief toezicht bij oprichting en wijziging van statuten van naamloze en besloten vennootschappen uit te kunnen oefenen. Er is derhalve sprake van gegevensverzameling die noodzakelijk is ter uitvoering van een specifieke wettelijke taak. In dat licht past de bepaling in het kader van artikel 15 van de Wet politieregisters.

d. De opmerking van de Raad is aanleiding geweest om de wetstekst op dit punt te verduidelijken door onderscheid te maken tussen gegevens en verwijzingen.

e. De Raad is van mening dat overeenkomstig de Wet BIBOB in het onderhavige wetsvoorstel een voorziening dient te worden opgenomen op grond waarvan het voor de verstreckende instanties mogelijk is om de verstrekking van gegevens te weigeren wanneer een zwaarwegend belang zich daartegen verzet. Ik merk in dit verband op dat de vergelijking met de Wet BIBOB niet opgaat. De laatstgenoemde wet verplicht de daarin aangewezen instanties tot gegevensverstrekking. Het onderhavige wetsvoorstel kent zo'n verplichting niet. Het verwijst naar de wetgeving die op de specifieke verstreckende instantie van toepassing is. Daarin wordt bepaald in welke gevallen tot gegevensverstrekking aan de registratie kan worden overgegaan.

f. Voorgesteld wordt om evenals in de Wet BIBOB ten aanzien van de gegevensverstreckende instanties de bestuursorganen als zodanig te noemen en niet de instellingen die desgevraagd gegevens verstrekken. Het voorstel is overgenomen in artikel 3.

De Raad van State meent dat de verstrekking van gegevens uit de dossiers die gehouden worden ten behoeve van de uitvoering van de artikelen 138, lid 10, 50a, 53a, 248, lid 10 en 300a van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (uitgewerkt in de Garantstellingsregeling Faillissementscuratoren (Stcrt. 1993, 76) op gespannen voet staat met artikel 9, eerste lid van de Wet bescherming persoonsgegevens.

In dit kader merk ik op dat de gegevens uit de voormelde registers primair gebruikt worden bij de toetsing van een aanvraag om afgifte van een verklaring van geen bezwaar. Het is immers van groot belang om te weten of

de desbetreffende oprichter van een nieuwe vennootschap de laatste jaren betrokken is of is geweest bij een faillissement. Hierdoor kan inzicht verkregen worden in mogelijk misbruik van de op te richten vennootschap, hetgeen aanleiding kan vormen om de afgifte van de gevraagde verklaring te weigeren. Het voorgaande vormt voldoende aanleiding om bedoelde gegevens, voorzover er aanleiding toe is, tevens te gebruiken voor een ander doel, dat direct verband houdt met het primaire doel en daarmee verenigbaar is, namelijk de voorkoming en bestrijding van misbruik van vennootschappen.

7. Volgens artikel 3, derde lid, aanhef en onder h, van het wetsvoorstel kunnen in de registratie ook gegevens worden opgenomen uit de dossiers die worden aangehouden ten behoeve van de uitvoering van de artikelen 138, tiende lid, 50a, 53a, 248, tiende lid en 300a van Boek 2 BW (uitgewerkt in de Garantiestellingregeling Faillissementscuratoren). Deze regeling houdt verband met de mogelijkheid aan faillissementscuratoren een voorschot te verstrekken ter financiering van een procedure in het kader van bestuurdersaansprakelijkheid. Naar de mening van de Raad is deze verwerking van gegevens niet in overeenstemming met het doel waarvoor zij zijn verkregen en staat artikel 3, derde lid en onderdeel h, op gespannen voet met artikel 9, eerste lid, WBP. De Raad adviseert deze bepaling nader te bezien in het licht van de criteria, genoemd in artikel 9, tweede lid, WBP.

8. In de toelichting op artikel 3 wordt opgemerkt dat de verkrijging van gegevens in beginsel kosteloos plaatsvindt wanneer zij door overheidsorganen worden verstrekt. Ontlening van gegevens aan andere organisaties of instellingen vindt plaats tegen een vergoeding die kostendekkend is. Het wetsvoorstel (artikel 9, onder A en B) voorziet hierin wel voor gegevensverstrekking door Lisv en de uitvoeringsinstellingen als bedoeld in artikel 1 Osv 1997, doch uitsluitend in het kader van het toezicht op BV's en NV's. De Raad adviseert in het wetsvoorstel, in aansluiting op artikel 26, vierde lid, van het wetsvoorstel Bibob, een formeel-wettelijke grondslag voor de kosteloze verstrekking van gegevens door overheidsorganen te geven.

8. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat gegevensverstrekking tussen overheidssinstellingen kosteloos plaatsvindt. Dat staat beschreven in de memorie van toelichting. De Raad van State pleit ervoor in aansluiting op artikel 26, vierde lid, van de Wet BIBOB in het wetsvoorstel zelf deze grondslag op te nemen. Aan artikel 3 van het wetsvoorstel is een lid toegevoegd, waarin een formeel-wettelijke grondslag voor de kostenloze verstrekking van gegevens door overheidsorganen is neergelegd.

9. Het ingevolge het wetsvoorstel op te zetten registratiesysteem raakt aan de persoonlijke levenssfeer van de geregistreerden. Om vast te stellen of de als gevolg van de registratie van gegevens ontstane inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gerechtvaardigd is, dient duidelijkheid te bestaan over de vraag over welke personen gegevens kunnen worden verzameld. Op grond van artikel 4, eerste lid, van het wetsvoorstel kunnen in de registratie gegevens worden opgenomen over personen die het beleid van de vennootschap bepalen of mede bepalen, terwijl volgens het tweede lid van dit artikel bij algemene maatregel van bestuur ook andere personen kunnen worden aangewezen over wie gegevens kunnen worden opgenomen, indien dat noodzakelijk is voor het doel van de registratie. In de toelichting op artikel 4 wordt opgemerkt dat in ieder geval de beperking geldt dat het personen kunnen moet betreffen die invloed uitoefenen of kunnen uitoefenen op het bestuur van de vennootschap, waarbij het zowel om de formele als om de feitelijke beleidsbepalers gaat. Ten aanzien van de feitelijke beleidsbepalers wordt vermeld dat momenteel een screeningsprofiel wordt ontwikkeld dat criteria bevat voor gevallen waarin over mogelijke feitelijke beleidsbepalers informatie wordt ingewonnen, alsmede voor de wijze waarop vervolgens met de verkregen informatie wordt omgegaan. Het betreft volgens de toelichting een dynamisch profiel, hetgeen zou inhouden dat het screeningsprofiel met de maatschappelijke ontwikkelingen zal evolueren. De Raad is van mening dat de wet op deze wijze niet voldoende duidelijk maakt over welke personen nu gegevens kunnen worden verwerkt. Naar zijn mening wordt aan de strekking van artikel 10 van de Grondwet («behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen») eerst voldaan indien in artikel 4

enkele criteria worden opgenomen op basis waarvan de aanwijzing bij de in het tweede lid bedoelde algemene maatregel van bestuur kan geschieden. De Raad adviseert de bepaling aldus aan te vullen.

9. Artikel 4 van het wetsvoorstel betreft de inhoud van de registratie. De Raad adviseert met het oog op artikel 10 van de Grondwet om enkele criteria ten aanzien van de personen die het betreft in het artikel op te nemen. Dat advies is overgenomen. In artikel 4 worden de personen genoemd ten aanzien van wie in elk geval gegevens worden opgenomen in de registratie. Met betrekking tot de soort gegevens die over de betrokkenen worden opgenomen wijs ik erop dat deze reeds beschreven staat in artikel 3 van het wetsvoorstel. Daarin worden de bronnen van de registratie geregeld. Een nadere uitwerking van de regels ten aanzien van de personen en de categorieën gegevens die in de registratie worden opgenomen zal bij algemene maatregel van bestuur geschieden.

10. In artikel 5 is geregeld aan welke instanties of personen die belast zijn met een publiekrechtelijke taak persoonsgegevens kunnen worden verstrekt; daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vaste en incidentele gebruikers van de registratie. In een algemene maatregel van bestuur wordt bepaald wie de vaste gebruikers zijn. Van de verstrekking van gegevens aan incidentele gebruikers wordt aantekening gehouden en deze aantekening wordt gedurende drie jaar bewaard. In paragraaf 5 van de toelichting wordt opgemerkt dat door het houden van een aantekening van de verstrekking aan incidentele gebruikers ook zichtbaar wordt of incidentele gebruikers wellicht toch als vaste gebruikers moeten worden aangemerkt.

In de toelichting wordt wel aangegeven welke personen of instanties in aanmerking komen om aangewezen te worden als vaste gebruikers, waarbij verwezen wordt naar de bijlage bij artikel 9, tweede lid, onder e, van het Privacyreglement Vennoot 1998. Niet wordt echter ingegaan op de kring van incidentele gebruikers. Naar aanleiding van hetgeen in de memorie van toelichting wordt vermeld over de verandering van status van incidentele naar vaste gebruiker merkt de Raad op dat de laatstbedoelde status alleen kan worden verkregen door wijziging van de hiervoor genoemde algemene maatregel van bestuur. In de toelichting ontbreekt een beschouwing over de inhoudelijke criteria die daarbij zullen gelden. De Raad neemt overigens aan dat met het oog op het belang van de bescherming van persoonsgegevens niet uitsluitend kwantitatieve aspecten de doorslag zullen kunnen geven. Ten slotte merkt de Raad op dat in de toelichting de termijn van drie jaar voor het bewaren van de aantekening niet wordt gemotiveerd. De Raad adviseert de memorie van toelichting op deze punten aan te vullen.

10. De Raad van State geeft aan het wenselijk te vinden dat nader wordt ingegaan op de positie van de incidentele gebruikers. Ik merk daarover het volgende op. Incidentele gebruikers kunnen, zo daartoe voldoende grond bestaat, de status verkrijgen van vaste gebruikers. Hiertoe wordt niet alleen als criterium gehanteerd het aantal verstrekkingen aan de bewuste gebruiker. Van groter belang is welke gegevens verstrekt zijn en vooral met welk specifiek doel passend binnen het doeleinde van artikel 2, eerste lid en het daarvan afgeleide gebruik dat in het tweede lid van artikel 2 wordt geregeld. De verstrekking aan incidentele gebruikers wordt geprotocolleerd en het protocol wordt gedurende drie jaren bewaard. Er is voor deze termijn gekozen om tegemoet te kunnen komen aan het recht op informatie van de betrokkene over wie gegevens zijn verstrekt. Tevens is de termijn een goede basis om te beoordelen of een incidentele gebruiker in aanmerking komt voor de status van vaste gebruiker. Tot slot stelt dit het College bescherming persoonsgegevens in staat controle achteraf uit te oefenen op het verstrekkingenregime zoals zich dat ontwikkelt. De memorie van toelichting is in dit verband aangevuld.

11. Ingevolge artikel 5, derde lid, van het wetsvoorstel kan de verstrekking van gegevens over natuurlijke personen die niet rechtstreeks betrokken zijn bij het bestuur van een rechtspersoon zonder toestemming van de betrokkene geschieden indien de verstrekking noodzakelijk is ter uitvoering van een wettelijk voorschrift of voor de opsporing van een strafbaar feit. Het criterium «noodzakelijk ter uitvoering van een wettelijk voorschrift» is niet alleen te

onbepaald, maar gaat ook voorbij aan het doel van de registratie bedoeld in artikel 2 van het wetsvoorstel alsmede aan de criteria genoemd in de artikelen 8 en 9 WBP en aan de voor de noodzakelijkheidseis van artikel 8 EVRM ontwikkelde toets.

De Raad adviseert dit criterium te laten vervallen.

11. De verstrekking van gegevens op grond van artikel 5, derde lid, zonder toestemming van de betrokkene is beperkt tot het geval dat er sprake is van de opsporing van een strafbaar feit als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel.

12. Op grond van artikel 7 worden geen gegevens aan gebruikers van het register verstrekt die afkomstig zijn van de justitiële documentatie, een politieregister, de belastingdienst of een register van een bijzondere opsporingsdienst, aangezien voor deze gegevens een geheimhoudingsplicht geldt. Er zal alleen sprake kunnen zijn van een signalering dat er gegevens over een bepaalde natuurlijke persoon, vennootschap of rechtspersoon zijn opgeslagen. In dit verband rijst de vraag welke bijdrage het nieuwe register kan leveren aan de voorkoming en bestrijding van het plegen van strafbare feiten door een vennootschap, nu dit soort relevante belastende informatie niet kan worden verstrekt. De Minister van Justitie heeft geen eigen bevoegdheden bij de bestrijding van misbruik van vennootschappen, behoudens terzake van de verklaring van geen bezwaar.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting op dit punt nader in te gaan.

12. De Raad van State vraagt zich af of het verbod op doorverstrekking van gegevens uit gesloten systemen geen belemmering vormt voor de realisering van het doel dat beoogd wordt in artikel 2, tweede lid, van het wetsvoorstel. Ik meen dat dat niet het geval is. De gegevens in kwestie kunnen wel betrokken worden bij de beoordeling van een verzoek tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar tegen de oprichting van een vennootschap en tezamen met andere gegevens leiden tot een negatief oordeel. De vennootschap in kwestie kan dan niet worden opgericht, waardoor voorkomen wordt dat zij op enigerlei wijze wordt misbruikt. Verder dwingt het verbod ertoe zich rechtstreeks te wenden tot het registratiesysteem. Daardoor wordt gewaarborgd dat steeds actuele gegevens worden verstrekt en blijft het zicht behouden op de verspreiding van deze gegevens in de samenleving.

Op dit punt is nader ingegaan in de memorie van toelichting.

13. Op grond van artikel 8 van het wetsvoorstel worden persoonsgegevens uit de registratie verwijderd uiterlijk acht jaar na een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen tijdstip dat relevant is voor de doeleinden van de registratie. Dit artikel concretiseert, aldus de toelichting op dit artikel, de in artikel 10, eerste lid, WBP neergelegde norm dat gegevens niet langer bewaard worden dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij verwerkt worden. Aangezien er in de registratie verschillende rechtsfeiten worden opgenomen, vangt de periode van acht jaar aan op verschillende tijdstippen, zulks afhankelijk van het specifieke rechtsfeit.

De Raad merkt op dat de in artikel 8 van het wetsvoorstel vervatte delegatie van regelgevende bevoegdheid te weinig bepaald is en derhalve aanpassing behoeft. Bovendien dient de termijn van acht jaar nader te worden toegelicht. Artikel 8 geeft slechts een uiterste termijn aan gedurende welke de gegevens mogen worden bewaard. Artikel 10, eerste lid, WBP bepaalt echter dat persoonsgegevens niet langer mogen worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren, dan noodzakelijk is voor de verwerking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld en vervolgens worden verwerkt. In de toelichting wordt gesproken van een monitoring van de in de registratie opgeslagen gegevens, waarbij ook wordt aangegeven in hoeverre gegevens al dan niet kunnen worden verwijderd. De Raad meent dat dit systeem op gespannen voet staat met het criterium van artikel 10 WBP dat uitgaat van een toetsing per concreet geval.

De Raad adviseert artikel 8 in het licht van het vorenstaande nader te bezien en de toelichting aan te vullen.

13. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad is artikel 8 – thans artikel 9 – verfijnd. Met betrekking tot de periode van acht jaren wordt onderscheid

gemaakt tussen verschillende situaties. Indien een vennootschap wordt ontbonden, gaat de termijn van acht jaren lopen vanaf het moment van ontbinding. Indien een verzoek tot afgifte van een verklaring van geen bezwaar niet gevolgd wordt door een daadwerkelijk oprichting van een vennootschap, worden de persoonsgegevens uit het aanvraagformulier voor de afgifte van een verklaring van geen bezwaar uit de registratie verwijderd na ommekomst van een periode van acht jaren te rekenen vanaf de datum waarop de afwijzende beslissing onherroepelijk werd dan wel het verzoek werd ingetrokken.

Indien het gaat om persoonsgegevens die aan andere bronnen dan het aanvraagformulier worden ontleend, geldt de termijn van acht jaren niet. Bedoelde gegevens worden verwijderd terstond na het onherroepelijk worden van een afwijzende beslissing dan wel na de intrekking van een verzoek tot afgifte van een verklaring.

Teneinde na te gaan of in de registratie opgenomen verwijzingen gehandhaafd dienen te worden, vindt tenminste een maal per jaar een onderzoek plaats. Indien handhaving van de verwijzingen niet nodig blijkt, volgt hun verwijdering. Ik meen op deze wijze voldoende tegemoet te komen aan de bezwaren van de Raad van State.

14. Artikel 9, onderdeel C, van het wetsvoorstel, dat strekt tot wijziging van artikel 15 van de Wet politieregisters, geeft een regeling voor het geval dit wetsvoorstel eerder of later in werking treedt dan het wetsvoorstel Bibob, dat ook voorziet in wijziging van artikel 15.¹ Elk van deze wetsvoorstellen voorziet in een aanvulling van artikel 15, eerste lid, van de Wet politieregisters. De Raad wijst erop dat in de gekozen opzet aan artikel 15 twee verschillende onderdelen d worden toegevoegd in het geval dat het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking treedt dan het wetsvoorstel Bibob.

De Raad geeft in overweging de afstemming tussen de twee wetsvoorstellen op dit punt op een andere wijze vorm te geven.

14. Artikel 9, onderdeel C – thans artikel 11 – is aangepast teneinde de mogelijkheid uit te sluiten dat er twee verschillende onderdelen d worden toegevoegd aan artikel 15, eerste lid, van de Wet politieregisters indien het onderhavige wetsvoorstel eerder in werking treedt dan de Wet BIBOB.

15. In paragraaf 2 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat, aangezien de overige bronnen van de registratie (dat wil zeggen de gegevens die niet van de betrokkene afkomstig zijn) in het wetsvoorstel vermeld staan, de betrokkene op grond van artikel 34, vijfde lid, WBP niet specifiek over de verkrijging van gegevens uit deze bronnen nader geïnformeerd hoeft te worden. Ingevolge deze bepaling is mededeling van verkregen persoonsgegevens over de betrokkene aan hem niet verplicht indien de vastlegging of de verstrekking bij of krachtens de wet is voorgeschreven. In dat geval dient de verantwoordelijke de betrokkene op diens verzoek te informeren over het wettelijk voorschrift dat tot de vastlegging of verstrekking van de hem betreffende gegevens heeft geleid. De Raad merkt op dat gegevens van niet-vaste bronnen worden verzameld en vastgelegd door de Minister van Justitie die daarbij een discretionaire bevoegdheid heeft, zodat niet gesproken kan worden van bij of krachtens de wet voorgeschreven verstrekking. De Raad adviseert de toelichting op dit punt aan te passen.

15. Op het aanvraagformulier voor de verklaring van geen bezwaar tegen de oprichting van een naamloze of besloten vennootschap zal melding worden gemaakt van een mogelijke verwerking van persoonsgegevens op grond van artikel 3, eerste en tweede lid. Ten aanzien van personen van wie gegevens zijn opgenomen in de registratie die niet van het aanvraagformulier afkomstig zijn, vindt artikel 34, vierde lid, van de Wet bescherming persoonsgegevens toepassing.

16. De beoogde uitbreiding van de bestaande registratie zal naar het zich laat aanzien belangrijke gevolgen kunnen hebben, onder andere ten aanzien van de uitvoeringslasten, voor het Ministerie van Justitie. In de toelichting wordt niet ingegaan op de financiële gevolgen. De Raad adviseert in het licht van aanwijzing 215 Ar hieraan nadere aandacht te besteden.

¹ Artikel 33 van dat wetsvoorstel (Kamerstukken II 1999/2000, 26 883, nrs. 1–2).

16. De invoering van de registratie sluit aan bij de in verband met de afgifte van een verklaring van geen bezwaar voor de oprichting van een naamloze of besloten vennootschap bij de desbetreffende dienst van het Ministerie van Justitie reeds aanwezige geautomatiseerde systemen. Dat betekent dat de kosten beperkt zullen blijven en kunnen worden opgevangen binnen het bestaande budget ten behoeve van de geautomatiseerde systemen.

17. De beoogde uitbreiding zal in de praktijk zijn nut en effectiviteit nog moeten bewijzen. In het licht hiervan heeft de Raad een voornemen tot evaluatie gemist. De Raad adviseert hierin te voorzien.

17. Het voorstel van de Raad van State tot evaluatie van de wet is overgenomen. De evaluatie zal eerder plaatsvinden dan voorgesteld door de Raad, namelijk twee jaren nadat de wet in werking is getreden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U hierbij verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals