



Advies nr 30/2013 van 17 juli 2013

Betreft: adviesaanvraag betreffende het wetsontwerp tot aanvulling van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, met het oog op de uitbreiding van de controlebevoegdheid van de Cel Financiële Informatieverwerking wat betreft het extremisme (CO-A-2013-027)

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* (hierna WVP), inzonderheid artikel 29;

Gelet op het verzoek om advies van de heer voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers ontvangen op 11/06/2013;

Gelet op het verslag van de heer Gert Vermeulen;

Brengt op 17 juli 2013 het volgend advies uit:

I. ONDERWERP EN CONTEXT VAN HET ADVIES

A. Doeleinde van het wetsontwerp

1. De Commissie werd gevraagd advies te verlenen over het *wetsontwerp tot aanvulling van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, met het oog op de uitbreiding van de controlebevoegdheid van de Cel Financiële Informatieverwerking wat betreft het extremisme*¹ (hierna "het wetsontwerp").

2. Het wetsontwerp strekt ertoe de wet van 11 januari 1993² aan te vullen teneinde de bestaande controlebevoegdheid van de Cel Financiële Informatieverwerking (hierna "CFI") uit te breiden tot het onderzoek van activiteiten van (financiering van) extremisme en/of misdrijven die hiermee verband houden. Van belang is, zoals ook in de parlementaire voorbereiding³ werd aangehaald, dat extremisme (en de financiering hiervan) in beginsel geen misdrijf is (behoudens extremisme in de vorm van racisme of xenofobie).

3. De CFI is "*een administratieve autoriteit met rechtspersoonlijkheid ingesteld belast met het verwerken en verstrekken van informatie met het oog op de bestrijding van (het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.*"⁴

4. In de parlementaire voorbereiding van de voorgaande discussie in de Senaat⁵ motiveren de indieners van het voorafgaande wetsvoorstel dit als volgt : Actueel "*bestaat er geen wettelijke basis waarop de CFI informatie in verband met witwasverrichtingen of financiering van terrorisme aan de gerechtelijke overheden kan doormelden indien de onderliggende activiteit enkel verband blijkt te houden met extremisme zonder dat er enig ander misdrijf vermeld in de preventieve wet kan worden aangeduid.*"

¹ Kamer, 53-2817, <http://www.dekamer.be/FLWB/pdf/53/2817/53K2817001.pdf>

² Wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, B.S., 9 februari 1993.

³ Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3

⁴ Artikel 22 Wet van 11 januari 1993.

⁵ Zie punt 2. van de Toelichting van 4 december 2012 bij het wetsvoorstel tot aanvulling van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, met het oog op de uitbreiding van de controlebevoegdheid van de Cel Financiële Informatieverwerking wat betreft het extremisme, Senaat, 5-1873/1

B. Context - nationaal

5. De CFI is vragende partij om onderzoek te kunnen voeren indien zij met "extremisme" te maken heeft. Dit bleek reeds uit haar jaarverslagen van 2010⁶ en 2011⁷.

6. In laatstgenoemd jaarverslag wordt gesteld :

"Uit analyse van de dossiers blijkt inderdaad dat de financiële verrichtingen vooral dienen om organisaties die extremistisch gedachtegoed uitdragen te ondersteunen. Mede dankzij deze financiële steun kunnen dergelijke extremistische organisaties op langere termijn een voedingsbodem vormen voor terroristische activiteiten, meestal in een buitenlands conflictgebied.

De wet kent de CFI enkel bevoegdheden toe op het vlak van terrorisme en niet voor de financiering van extremisme. In de praktijk is het onderscheid tussen extremisme en terrorisme echter flinterdun en zorgt de beperkte bevoegdheid ervoor dat de CFI zich in haar financiële onderzoeken hoofdzakelijk dient te richten op gekende organisaties die op terrorismelijsten vermeld worden.

Een bevoegdheidsuitbreiding naar de financiering van extremistische activiteiten zou de CFI toelaten om in nauwe samenwerking met de partnerdiensten in deze materie - politie, federaal parket en inlichtingendiensten - een meer proactieve rol te spelen in de aanpak van terrorisme en de financiële en logistieke ontplooiing van extremistische netwerken in een vroeg stadium te stoppen."

C. Context - internationaal

7. Het wetsontwerp blijkt niet gesteund op enig internationaal initiatief, bijvoorbeeld in de context van de herziening van de Europese witwaswetgeving of een internationale aanbeveling.

⁶ http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual_report/2011_ctif_cfi_nl.pdf : "Net als in 2009 meldde de Cel in 2010 verschillende dossiers door waarin onroerende goederen aangekocht werden door vzw's met religieus maatschappelijk doel. Deze aankoop gebeurt gewoonlijk met fondsen die in contanten op de rekeningen van een vzw gestort worden en afkomstig zijn van persoonlijke giften. De onroerende goederen dienen meestal als gebedsruimte of culturele ruimte. De inschatting van het extremistisch of potentieel terroristisch karakter van de activiteiten die mogelijk door deze organisaties ontplooid worden, is een delicate oefening. Bij het onderzoek in dergelijke dossiers tracht de CFI de financiële informatie te koppelen aan de specifieke informatie die bij gespecialiseerde diensten beschikbaar is. De contacten met de Cel 'Terrorisme en Sekten' van de politie, het Federaal Parket, het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD), de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) van de Krijgsmacht zijn dan ook van cruciaal belang in het onderzoek naar de financiering van terrorisme."

⁷ http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual_report/ctif_ra2011nl_pages.pdf.

8. Hoewel de EU-definitie van terrorisme recent wel is uitgebreid⁸, is er nog steeds een limiet in deze definitie. De EU wenst tot op heden niet de brede definitie van een (niet strafbaar feit van) extremisme te viseren. Dit in tegenstelling tot de inlichtingendiensten die wel extremisme kunnen viseren binnen zeer strikte voorwaarden vermeld onder de nationale wetgeving, waaronder de wet van 30 november 1998⁹.

9. De Commissie betwijfelt ook dat, gelet op het ontbrekende internationale draagvlak van het wetsontwerp in het ruimer Europees verband van de Raad van Europa¹⁰ of in internationaal verband (VN¹¹ en Financiële Actiegroep¹²) de informatie die ontleend wordt door de analyse van extremisme door de CFI internationaal bruikbaar zou zijn.

II. INHOUD VAN HET WETSONTWERP

10. Het artikel 2 van het wetsontwerp luidt als volgt :

"In artikel 5 van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, laatst gewijzigd bij de wet van 18 januari 2010, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° er wordt een paragraaf 2/1 ingevoegd, luidende:

"§ 2/1. Voor de toepassing van deze wet wordt onder de "financiering van extremisme" verstaan de financiering van een feit zoals bedoeld in artikel 8, 1°, c), van de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst.;"

2° in § 3, 1°, wordt tussen het eerste en het tweede streepje een bijkomend streepje ingevoegd, luidende:

⁸ Zie het Kaderbesluit 2008/919/JBZ van de Raad van 28 november 2008 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/475/JBZ inzake terrorismebestrijding, *PB L 330 van 9.12.2008, blz. 21-23.*

⁹ Wet houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst, B.S., 18 december 1998.

¹⁰ Zie het Verdrag van 16 mei 2005 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme, B.S., 22 december 2009. Het verdrag betreft enkel de financiering van terrorisme (zoals gedefinieerd in het VN-verdrag ter zake van 1999, waarnaar in de volgende voetnoot wordt gerefereerd), en niet de financiering van extremisme.

¹¹ Zie onder meer het Internationaal Verdrag van 9 december 1999 ter bestrijding van de financiering van terrorisme, B.S., 17 juni 2004 en Resolutie 1373 van de VN-Veiligheidsraad ter preventie en bestrijding van de financiering van terrorisme, aangenomen op 28 september 2001, [http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf). Deze VN-instrumenten zijn enkel gericht op de aanpak van de financiering van terrorisme, niet van extremisme.

¹² Zie de 9 speciale aanbevelingen ter bestrijding van de financiering van terrorisme, terroristische handelingen en terroristische organisaties (die evenmin extremisme viseren): <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/ixspecialrecommendations.html>.

"— *extremisme*;"

11. De term "extremisme" wordt als volgt gedefinieerd in voormeld artikel 8, 1°, c) van de voormelde wet van 30 november 1998 :

"racistische, xenofobe, anarchistische, nationalistische, autoritaire of totalitaire opvattingen of bedoelingen, ongeacht of ze van politieke, ideologische, confessionele of filosofische aard zijn, die theoretisch of in de praktijk strijdig zijn met de beginselen van de democratie of de mensenrechten, met de goede werking van de democratische instellingen of andere grondslagen van de rechtsstaat;"

12. Door het wetsontwerp zou artikel 5 § 3 van de wet van 11 januari 1993 als volgt luiden :

"§ 3. Voor de toepassing van deze wet is de herkomst van geld of activa illegaal wanneer deze voortkomen uit:

1° een misdrijf dat in verband staat met : (...)

*- **extremisme**"*

Artikel 5, § 3 van de Wet van 11 januari 1993 somt de criminaliteitsfenomenen op waaruit de witgewassen gelden afkomstig moeten zijn, wil men kunnen spreken van witwassen van geld in de zin van de wet van 11 januari 1993¹³.

III. ALGEMEEN ONDERZOEK

A. Toepasselijkheid van de WVP

13. In het jaarverslag van 2009 van de CFI en de parlementaire voorbereiding¹⁴ wordt gewezen op het voorbeeld van het aankopen van onroerende goederen door VZW's met een religieus maatschappelijk doel.

14. Het wetsontwerp impliceert een mogelijkheid voor de CFI tot appreciatie en profilering van opvattingen of bedoelingen van hetzij betrokken natuurlijke personen op zichzelf (zgn. potentiële "lone wolfs"¹⁵), hetzij natuurlijke personen die actief zijn binnen verenigingen (V.Z.W.'s).

¹³ STESENS, G., Witwasreglementering. Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2011, 37.

¹⁴ Senaat, 5-1873/1 en 5-1873/2.

¹⁵ Zie punt 2. Probleemstelling van het amendement op de toelichting in Senaat, 5-1873/2.

15. Het evalueren van opvattingen of bedoelingen van personen als extremistisch in de zin van de wet van 30 november 1998 door de CFI, het opstellen van een persoonsprofiel door de CFI, het verzamelen of doorsturen van persoonsgegevens door de CFI (bvb identiteitsgegevens) aan andere autoriteiten, de inhoud van meldingen aan de CFI,... op basis van diverse wettelijke verplichtingen zoals onder de wet van 11 januari 1993 vormen allen een verwerking van persoonsgegevens¹⁶.

16. De WVP is derhalve toepasselijk op voormelde verwerkingen van persoonsgegevens.

B. Aanduiding van de verantwoordelijke(n) voor de verwerking(en)

17. De CFI is verantwoordelijke voor voormelde verwerking van persoonsgegevens omdat zij de meldingen zal dienen te verrichten ten aanzien van de procureur des Konings of de federale procureur, en/of de analyses zal dienen te verrichten in overleg met andere overheidsdiensten¹⁷ (artikel 1, § 4 WVP).

18. De betreffende verwerking staat onder meer vermeld in artikel 34 van de wet van 11 januari 1993¹⁸.

19. Het wetsontwerp heeft echter ook een impliciete impact op alle bestaande meldingsplichtigen onder de witwaswetgeving, met name banken, financiële instellingen, notarissen, advocaten, fiscalisten, boekhouders,... Zij zullen dienen te beoordelen of sprake is van een vermoeden van extremisme dat valt onder de meldingsplicht.

C. Verwerking van gevoelige persoonsgegevens

20. Het wetsontwerp beoogt de verwerking van gevoelige persoonsgegevens in de zin van artikel 6, § 1 WVP. De wettelijke definitie van extremisme in de voormelde wet van 30 november 1998 vertoont immers gelijkenissen met elementen uit de definitie van artikel 6, § 1 WVP, zodat het in de praktijk kan gaan om een verwerking van persoonsgegevens betreffende "*de raciale of*

¹⁶ Exposé des motifs de la Recommandation CM/Rec(2010)13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel dans le cadre du profilage : « 116. Deuxièmement, le profilage peut être nécessaire pour le respect d'une obligation légale, et dans ce cas, l'utilisation du profilage doit être rendue possible par la loi. L'obligation légale peut rendre le profilage nécessaire afin que le responsable du traitement puisse se conformer à la loi. Un exemple pourrait concerner la législation relative au blanchiment d'argent. Les banques sont obligées de détecter des opérations qui pourraient être considérées comme du blanchiment d'argent et, de ce fait, sont habilitées par la loi à utiliser les mécanismes du profilage. »

¹⁷ Zie voetnoot 5 hiervoor.

¹⁸ Onder voorbehoud van het geval bedoeld in artikel 23, § 3, gaat de Cel voor financiële informatieverwerking over tot het onderzoek van de informatie bedoeld in artikel 22, § 2, alsook tot het onderzoek van de informatie meegedeeld door de in artikel 2, § 1, bedoelde ondernemingen en personen krachtens de verordening (EG) nr. 423/2007. Zodra uit dit onderzoek blijkt dat er een ernstige aanwijzing bestaat van witwassen van geld of financiering van terrorisme, daaronder begrepen de financiering van proliferatiegevoelige nucleaire activiteiten of van de ontwikkeling van systemen voor de overbrenging van kernwapens, wordt deze informatie aan de procureur des Konings of aan de federale procureur meegedeeld.

etnische afkomst¹⁹, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging (...)” door de CFI.

21. Dergelijke verwerking is legitiem *"wanneer de verwerking van de persoonsgegevens bedoeld in § 1 om een andere belangrijke reden van publiek belang door een wet, een decreet of een ordonnantie wordt toegelaten."* (artikel 6, § 2, l) WVP)

22. De Commissie kan moeilijk beoordelen of steeds sprake zal zijn van dergelijke reden van publiek belang, doch zij wenst er op te wijzen dat sprake is van totaal verschillende finaliteiten van publiek belang (zie de verwijzing naar handhaving van strafbare feiten vs. inlichtingenwerk hierna).

23. De Commissie is net als de CFI²⁰ van oordeel dat dergelijke proactieve beoordelingen niet evident en heel delicaat zijn. De wet beoogt duidelijk niet enkel (de financiering van) religieus extremisme, maar ook politiek extremisme in binnen- en buitenland, zonder duidelijke mogelijkheden van directe toegang of verbetering door de betrokkenen.

24. Het wetsontwerp roept ook tal van vragen op waarop niet meteen een duidelijk antwoord voorhanden is :

* welke vormen van extremisme rechtvaardigen het proactief doorlichten van de rekeningen van activisten zonder tussenkomst van intern of extern toezicht; wat zijn de procedurele voorwaarden en garanties? Wat onderscheidt bijvoorbeeld de eenmalige aankopen van onroerende goederen door VZW's met een oprecht religieus maatschappelijk doel van de aankopen die gebeuren als een dekmantel om steun te ontwikkelen voor potentieel terroristische activiteiten ?

* Welke beoordelingen kunnen worden gemaakt op basis van welke criteria en hoe verhoudt deze beoordelingsmarge van de CFI en de diverse meldingsplichtigen zich ten opzichte van de voorwaarden opgelegd aan de Veiligheid van de Staat en de algemene Dienst inlichtingen en veiligheid (ADIV) door de wet van 20 november 1998 (zie hierna onder punt E.2.)?

D. Finaliteitsbeginsel

25. Volgens artikel 4, § 1, 2^o WVP dienen persoonsgegevens (...) *"niet verder te worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke*

¹⁹ Verwerking DNA gegevens : Zie het arrest S. & Marper t UK van 4 december 2008 : opslag data van onschuldigen, van alle verdachten en voor onbepaalde duur vormt schending. Afwijkende rechtspositie Uk tav quasi alle andere lidstaten.

²⁰ De CFI zelf gaf reeds in haar jaarverslag van 2010 aan dat *"de inschatting van het extremistisch of potentieel terroristisch karakter van de activiteiten die mogelijk door deze organisaties ontplooid worden, (...) een delicate oefening"* is,

verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden.”

26. De Commissie stelt vast dat het wetsontwerp de aanpak van meldingsplichtige strafbare feiten onder de wet van 11 januari 1993 (waaronder terrorisme en witwassen) verruimt tot het domein van het inlichtingenwerk dat behoort tot het domein van (onder meer) de Veiligheid van de Staat en ADIV. Het onderzoek, de analyse en de behandeling van inlichtingen betreffende (onder meer) niet-strafbare activiteiten die bedreigen of kunnen bedreigen behoort tot de bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat²¹ en ADIV, terwijl de CFI, zoals de hoofdindieners van het wetsvoorstel overigens zelf beklemtoont,²² een “gerechtelijke doelgerichtheid” heeft.

27. Ook valt in de memorie van toelichting en in het verslag namens de Commissie voor de Financiën en voor de Economische aangelegenheden²³ een begripsverwarring te noteren tussen extremisme en terrorisme. Niet-strafbare vormen van extremisme (zonder radicaliseringsproces, xenofobie of racisme) worden hierbij juridisch niet gescheiden van terrorisme, terwijl niemand ontkent dat in bepaalde gevallen (de financiering van) extremisme een voedingsbodem kan zijn voor terrorisme.

28. De Commissie is van oordeel dat de aanpak van niet-strafbare feiten zoals extremisme dient juridisch gescheiden te blijven van de juridische aanpak van strafbare feiten, omdat vandaag sprake is van totaal verschillende wettelijke omkaderingen, procedurele waarborgen,... (zie hierna onder punt E.2.).

E. Proportionaliteit

E.1. Motivering van de proportionaliteit door de aanvrager

29. Persoonsgegevens dienen volgens artikel 4 § 1, 3° WVP *“toereikend, ter zake dienend en niet overmatig te zijn, uitgaande van de doeleinden waarvoor zij worden verkregen of waarvoor zij verder worden verwerkt”*. Het EHRM oordeelde dienaangaande dat activiteiten van geheime surveille van burgers, enkel toelaatbaar zijn onder het EVRM indien deze activiteiten noodzakelijk zijn voor het beschermen van de democratische samenleving²⁴.

²¹ Artikel 7 1° van de wet van 30 november 1998.

²² Zie de tussenkomst van de hoofdindieners van het wetsvoorstel op de vergadering van 5 februari 2013, Senaat, 5-1873/3

²³ Senaat, 5-1873/3

²⁴ Zie onder meer EHRM, *Klass e.a. tegen Duitsland*, 6 september 1978.

30. Ter motivering van de noodzaak om de CFI persoonsgegevens te laten verwerken betreffende de financiering van extremisme wijst de parlementaire voorbereiding²⁵ op een gezamenlijk antwoord van de ministers van justitie en financiën van 24 juni 2011 waar werd gesteld dat

"Uit de vaststellingen van de CFI blijkt dat met de huidige wetgeving een risico bestaat aangezien het niet altijd mogelijk is tot de doormelding van relevante informatie te komen. Op basis van deze vaststellingen is het wenselijk extremisme toe te voegen aan de opsomming van artikel 5 van de voornoemde wet van 11 januari 1993 zoals gedefinieerd in de wet van 30 november 1998 houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten."

31. De indieners wezen aldus op een risico op het missen van kansen door het niet kunnen doormelden van activiteiten van extremisme *"zonder dat enig ander misdrijf vermeld in de preventieve wet kan worden aangeduid"*.²⁶ Indien de CFI geen verband kan aantonen met terroristische of witwasactiviteiten, stelt zich volgens de indieners aldus een probleem.

32. De wetgever wijst derhalve op het nut van het melden van het niet-strafbaar feit van extremisme. Desondanks werd in de parlementaire voorbereiding toch de vraag gesteld *"of de oplossing die de indieners van het amendement aanreiken proportioneel is in een democratische rechtsstaat."*²⁷

E.2. Beoordeling van proportionaliteit door de Commissie

33. De Commissie heeft ten aanzien van het wetsontwerp een aantal fundamentele bedenkingen die inhoudelijk gezien een evenwichtige, proportionele verwerking van persoonsgegevens door de CFI in de weg staan.

E.2.1. Extremisme is geen strafbaar feit

34. Extremisme in de zin van de wet van 30 november 1998 is vandaag geen strafbaar feit. Het wetsontwerp brengt *"een misdrijf dat in verband staat met extremisme"* onder bij een lijst van misdrijven²⁸ die staan opgesomd in artikel 5, § 3 van de wet van 11 januari 1993.

²⁵ Senaat, 5-1873/1

²⁶ Senaat, 5-1873/1.

²⁷ Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3.

²⁸ *"1° een misdrijf dat in verband staat met : terrorisme of de financiering van terrorisme, georganiseerde misdaad; illegale drughandel, illegale handel in wapens, goederen en koopwaren (met inbegrip van antipersoonsmijnen en/of submunitie), handel in clandestiene werkkrachten, mensenhandel, exploitatie van de prostitutie; illegaal gebruik bij dieren van stoffen met*

35. Wat precies de misdrijven zijn die in verband staan met het niet-strafbaar feit van extremisme en die niet in de lijst met "ernstige strafbare feiten" in artikel 3 § 5 Richtlijn 2005/60/EG van 26 oktober 2005²⁹ en artikel 5 van de wet van 11 januari 1993 staan opgesomd is niet duidelijk. Evenmin is duidelijk waarom de wetgever het lijstje van ernstige strafbare feiten uit de Europese witwasrichtlijn wenst te vervolledigen met elk mogelijk misdrijf dat in verband staat met extremisme. Volstaan voortaan overtredingen en wanbedrijven om te vallen onder de toepassing van de witwaswetgeving? Rechtvaardigt een extreme opvatting geuit door een persoon die zich schuldig maakt aan een fiscaal misdrijf een bankonderzoek door de CFI? In de parlementaire voorbereiding³⁰ wordt het voorbeeld aangehaald van groene activisten die zich schuldig maken aan het beschadigen van genetisch gemanipuleerde aardappelen. Worden zij beschouwd als extremisten als zij dienaangaande extreme opvattingen uiten?

36. Tenslotte is evenmin duidelijk waarom de voorafgaande voorwaarde van het aantonen van een radicaliseringsproces of andere voorwaarden vermeld in artikel 18/9 § 1, 1° van de wet van 30 november 1998 wordt verlaten ?

E.2.2. Bestaan van alternatieven via de bestaande wettelijke omkaderingen voor CFI, Veiligheid van de Staat en ADIV

37. Het Grondwettelijk Hof oordeelde eerder³¹ "*Opdat een inmenging in de persoonlijke levenssfeer toelaatbaar is, is vereist dat ze noodzakelijk is om een bepaald wettig doel te bereiken, hetgeen onder meer inhoudt dat een redelijk verband van evenredigheid moet bestaan tussen de gevolgen van de maatregel voor de betrokken persoon en de belangen van de gemeenschap.*"

38. De Commissie dient derhalve de bestaande alternatieven na te gaan. Zij stelt vast dat de bestaande bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat en ADIV in dergelijke dossiers onbesproken

hormonale werking of illegale handel in dergelijke stoffen, illegale handel in menselijke organen of weefsels, fraude ten nadele van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ernstige en georganiseerde fiscale fraude waarbij bijzonder ingewikkelde mechanismen of procédés van internationale omvang worden aangewend, verduistering door personen die een openbare functie uitoefenen en corruptie, ernstige milieucriminaliteit, namaak van muntstukken of bankbiljetten, namaak van goederen, zeeroverij.

2° een beursmisdrijf, het onwettig openbaar aantrekken van spaargelden of het verlenen van beleggingsdiensten, diensten van valutahandel of van geldoverdracht zonder vergunning;

3° een oplichting, een misbruik van vertrouwen, een misbruik van vennootschapsgoederen, een gijzeling, een diefstal of afpersing, of (een misdrijf dat verband houdt met de staat van faillissement)".

²⁹ Artikel 3 § 5 Richtlijn 2005/60/EG van 26 oktober 2005 van het Europees parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, PB 25 november 2005.

³⁰ Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3

³¹ Zie randnummer B.5.1. van het arrest nr. 16/2005 van 19 januari 2005

wordt gelaten. Dit lijkt merkwaardig omdat deze diensten juist als een van hun kerntaken hebben om inlichtingen over "activiteiten die bedreigen of kunnen bedreigen" (waaronder het extremisme) in te winnen, te analyseren en te verwerken"³².

39. Anderzijds legt de wet van 11 januari 1993 de CFI ook als kerntaak op om te overleggen en doeltreffend samen te werken met "de nationale overheidsinstanties die rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken zijn bij de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, met inachtneming van hun specifieke bevoegdheden"³³

40. De vraag of de Veiligheid van de Staat, ADIV en de CFI afdoende kunnen samenwerken teneinde de mogelijke link tussen extremisme en de bestaande misdrijven (*in casu* terrorisme en de financiering ervan) onder artikel 5 van de wet van 11 januari 1993 te kunnen opvolgen, wordt niet behandeld door de aanvrager. Blijkens de CFI zelf (jaarverslag 2010) blijkt de samenwerking ter zake nochtans bevredigend te zijn.³⁴

E.2.3. Bestaande wettelijke voorwaarden voor het verzamelen van gegevens betreffende bankrekeningen en bankverrichtingen

41. Het onderzoek naar bankgegevens en verrichtingen van personen die extremistische opvattingen zouden hebben, moet omkaderd zijn door een wettelijke basis en afdoende voorwaarden, teneinde arbitraire interferentie in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen te vermijden (artikel 8 EVRM³⁵).

42. Hoewel deze wettelijke basis en wettelijke waarborgen vandaag wel voorhanden zijn in de wet van 30 november 1998, negeert het wetsontwerp de voorwaarden die we vinden in voormelde wet waaraan het wetsontwerp wel de definitie van extremisme ontleent. Deze voorwaarden zijn :

- het verzamelen van gegevens betreffende bankrekeningen en bankverrichtingen behoort vandaag tot de uitzonderlijke methoden voor het verzamelen van gegevens³⁶, die de

³² Artikelen 7 en 8 van de wet van 30 november 1998.

³³ Artikel 22 lid 2 Wet 11 januari 1993.

³⁴ http://www.ctif-cfi.be/website/images/NL/annual_report/2011_ctif_cfi_nl.pdf : "De inschatting van het extremistisch of potentieel terroristisch karakter van de activiteiten [...] is een delicate oefening. Bij het onderzoek in dergelijke dossiers tracht de CFI de financiële informatie te koppelen aan de specifieke informatie die bij gespecialiseerde diensten beschikbaar is. De contacten met [...] de Veiligheid van de Staat en de Algemene Dienst Inlichting en Veiligheid (ADIV) van de Krijgsmacht zijn dan ook van cruciaal belang in het onderzoek naar de financiering van terrorisme."

³⁵ Zie onder meer § 51 van *EHRM*, 26 maart 1987, *Leander t. Zweden*, § 51:

³⁶ Zie artikel 18/9 § 1 1^o van de wet van 30 november 1998

wetgever reeds als uiterst ingrijpend voor de persoonlijke levenssfeer³⁷ heeft beschouwd, waarbij men het subsidiariteitsbeginsel³⁸ dient te respecteren.

- deze maatregelen behoren tot de bevoegdheid van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten³⁹ (in beginsel enkel) in geval van ernstige bedreigingen⁴⁰, en dus normaal niet bij potentiële bedreigingen⁴¹ (dus risico's of kansen op radicalisering van een extremist of groepering).
- er is sprake van uitgebreide interne en externe controle op de uitzonderlijke methoden. Onder meer moet de toepassing van de uitzonderlijke methoden voorafgaand intern worden gemachtigd na eensluidend advies van een bestuurlijke toezichtscommissie⁴². A posteriori is er controle door het Vast Comité I.
- de wetgever heeft niet toegelaten dat dergelijke uitzonderlijke maatregelen zouden kunnen worden aangewend in geval van extremisme (behoudens bij aantoonbaar radicaliseringsproces)⁴³. Met andere woorden eenmalige extreme opinies volstaan niet.

43. Het niet vermelden van analoge wettelijke voorwaarden voor onderzoeken van extremisme in het wetsontwerp betekent concreet dat de CFI door het wetsontwerp verder zou kunnen gaan dan indien de Veiligheid van de Staat of ADIV gegevens zou verzamelen betreffende bankrekeningen en bankverrichtingen. De CFI zou ook geen rekening moeten houden met de procedurele waarborgen die wel aan de staatsveiligheid en ADIV zijn opgelegd. De reden en noodzaak hiervoor is onduidelijk, en lijkt arbitrair.

44. De vraag kan worden gesteld waarom de wetgever, die het legitieme doel nastreeft om extremisme met aantoonbaar radicaliseringsproces efficiënt aan te pakken, geen evaluatie heeft verricht van de bestaande verregaande beperkingen in de wet van 30 november 1998 op de bankonderzoeken in geval van extremisme.

³⁷ Senaat, zitting 2009-2010, 4-1053/10 aangaande het Wetsontwerp betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten

³⁸ Artikel 2 § 1 lid 4 van de wet van 30 november 1998.

³⁹ Artikel 18/15 van de wet van 30 november 1998

⁴⁰ Artikel 18/9 § 1, 1° en 2° van de wet van 30 november 1998

⁴¹ Artikel 18/3 van de wet van 30 november 1998 vermeldt de mogelijkheid om de specifieke methoden voor het verzamelen van gegevens toe te passen in geval van een potentiële bedreiging (dus risico). Artikel 18/9 §§ 2 en 3 bevatten een uitzondering in geval van potentiële bedreigingen.

⁴² Artikel 18/9 § 2 van de wet van 30 november 1998

⁴³ Zie artikel 18/9 § 1 1° van de wet van 30 november 1998 waar extremisme niet staat opgesomd in de lijst van bedreigingen die hiervoor wel in aanmerking komen waaronder elke "*activiteit die verband houdt met spionage, terrorisme, hieronder begrepen het radicaliseringsproces, de proliferatie, schadelijke sektarische organisaties en de criminele organisaties, zoals omschreven in artikel 8, 1°*"

E.2.4. impact op alle meldingsplichtigen onder de Wet van 11 januari 1993 – eis van voorzienbaarheid van de regelgeving

45. In de parlementaire voorbereiding⁴⁴ wordt aangehaald dat alle onder de witwaswetgeving meldingsplichtige instellingen of personen (banken, boekhouders, notarissen,...), zullen moeten beoordelen of hun cliënten er extremistische opvattingen en bedoelingen op na houden, en of een financiële transactie betrekking heeft op activiteiten die met dat gedachtegoed verband houden. De meldingsplicht aan de CFI en bijhorende verplichtingen onder de wet van 11 januari 1993 gelden dan eveneens. Artikel 5 § 3 van de wet van 11 januari heeft inderdaad vooral een impact op het begrip "witwassen" en de draagwijdte van de meldingsplicht aan de CFI⁴⁵.

46. Dergelijke aanpak zal ongetwijfeld nog meer onrust en onduidelijkheid toevoegen aan de bestaande Europese kritiek van vaagheid van de (Europese en Belgische) witwaswetgeving door de Europese privacycommissies⁴⁶. Nergens is duidelijk dat de bijkomende impact voor de meldingsplichtigen werd onderzocht, en dat de bevoegde stakeholders (bvb FEBELFIN,...) werden geconsulteerd die feiten van extremisme zullen dienen te melden aan de CFI. De meldingsplichtigen en betrokkenen dienen nochtans te kunnen beschikken over een voldoende toegankelijke en voorzienbare wetgeving, met duidelijke meldingscriteria zodat de betrokkenen de omstandigheden en voorwaarden voor een bankonderzoek door de CFI kunnen kennen (artikel 8 EVRM)⁴⁷. Arbitraire meldingen bij het uiten van extreme opinies worden echter niet verhinderd door het wetsontwerp.

E.2.5. Noodzaak van beperkte dataretentie

47. De Commissie wijst op de noodzaak van beperkte dataretentie. Het wetsontwerp bevat geen duidelijke termijnen binnen dewelke de CFI de beoordeling van de intenties van de betrokkenen dient te verrichten.

48. Minstens zou, zoals de parlementaire voorbereiding aangaf, het ontwerp kunnen voorzien in een regeling voor de bewaring en vernietiging van de gegevens analoog aan die welke geldt voor bij de Veiligheid van de Staat en ADIV volgens artikel 21 van de wet van 30 november 1998⁴⁸.

⁴⁴ Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3

⁴⁵ STESENS, G., Witwasreglementering. Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2011, 38.

⁴⁶ Zie het advies 14/2011 van de groep 29 van 13 juni 2011 over gegevensbeschermingskwesties die verband houden met het voorkomen van het witwassen van geld en van het financieren van terrorisme, gepubliceerd op http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp186_nl.pdf

⁴⁷ Zie EHRM, arrest-Malone t/ Verenigd Koninkrijk van 2 augustus 1984, § 67. Zie ook inzonderheid EHRM, arrest-Amann t/ Zwitserland van 16 februari 2000, § 56; EHRM, arrest-Rotaru t Roemenië, § 55, aangehaald in de adviezen 37.748 en 37.749 van de raad van State van 23 november 2004 over voorontwerpen van wet «houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen» (37.748/AV) en «houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen» (37.749/AV), randnummers 11 tem 18, gepubliceerd op <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/51/1598/51K1598001.pdf>

⁴⁸ Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3

F. Aanbeveling voor een omkadering van de toepassing van artikel 13 WVP voor alle verwerkingen onder de wet van 11 januari 1993

49. In de parlementaire voorbereiding kwam de noodzaak van externe controle door de wetgevende macht ter sprake op de instellingen die vandaag extremisme kunnen onderzoeken⁴⁹. De artikelen 9, 10, § 1, en 12 WVP zijn niet van toepassing op de verwerkingen van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn geworden ten gevolge van de toepassing van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld (artikel 3 § 5, 4° WVP).

50. Op de bedoelde verwerking van persoonsgegevens door de CFI zullen derhalve de (directe) rechten van toegang en verbetering van de betrokkenen ten opzichte van de CFI niet gelden, noch zal de CFI een informatieplicht hebben ten aanzien van de betrokkenen.

51. De Commissie wijst er evenwel op dat alle evaluaties die worden verricht ten aanzien van de betrokkenen door de CFI wel onderworpen blijven aan de overige artikelen van de WVP. In het bijzonder zijn hierbij de artikelen 4, 13, 16, 31 en 32 WVP van belang (de vereisten van proportionaliteit, het veiligheidsbeginsel en de onderzoeksbevoegdheden van de Commissie. Noch het wetsontwerp, noch de jaarverslagen van de CFI vestigen enige aandacht op voormelde verplichtingen van de CFI, en de indirecte rechten van de betrokkenen bij de Commissie voor verwerkingen onder de wet van 11 januari 1993.

52. De Commissie stelt vast dat de toepassing van artikel 13 WVP in de context van de verwerkingen die worden verricht onder de wet van 11 januari 1993 een goede omkadering vergt zoals reeds het geval is voor de politiediensten. Dat een betere omkadering nodig is tonen eerdere discussies met de CFI aan in concrete dossiers in 2012 betreffende verwerkingen onder de wet van 11 januari 1993. Een financiële instelling stelde hierbij de bevoegdheid van de Commissie om verificaties te verrichten bij de CFI en de financiële instelling in vraag⁵⁰, hetgeen echter niet werd gevolgd door de CFI.

53. Uit de eerdere adviezen van de Commissie blijkt duidelijk dat het behoud van de procedure artikel 13 essentieel is indien de rechten van de betrokkenen onder de artikelen 9, 10 en 12 worden

⁴⁹ Zie de tussenkomst op de vergadering van 23 april 2013, aangehaald in Senaat, 5-1873/3

⁵⁰ De betreffende bank verwees naar artikel 30 van de witwaswet van 11 januari 1993. Zij redeneerde dat vermits de Commissie niet vermeld staat in de lijst van instellingen, de Commissie geen verificaties zou kunnen verrichten bij de financiële instelling. Ref. DOS-2012-035.

uitgesloten (zie advies betreffende de sociale inspectie⁵¹, de verwerkingen door (voorheen) de CBFA (actueel FSMA)⁵², en de fiscale overheden).

54. Een element van omkadering, zoals eerder aangehaald⁵³, is het vastleggen van een procedure bij Koninklijk besluit na het voorafgaand advies van de Commissie.

55. Een ander element is het voorzien van een publiek privacybeleid op de website⁵⁴ van de CFI en/of de betreffende instellingen waarin de betrokkenen worden gewezen op de mogelijkheid om verificaties te verrichten via de Commissie op grond van artikel 13 privacywet voor alle verwerkingen onder de wet van 11 januari 1993.

IV. BESLUIT

56. De Commissie erkent het mogelijke verband tussen extremisme en terrorisme dat door de CFI werd aangehaald, en het nut om binnen de actuele reglementaire context (in de dossiers van de Veiligheid van de Staat en ADIV) het fenomeen van extremisme te blijven onderzoeken in de mate dit een voedingsbodem blijkt te zijn voor een aantoonbaar radicaliseringsproces en ernstige misdrijven waaronder terrorisme, witwassen edm..

57. Het wetsontwerp vermengt echter op juridisch vlak de aanpak via strafrechtelijke handhaving in het domein van terrorisme en witwasbestrijding (waarop de activiteiten van de CFI intrinsiek gericht zijn) en de aanpak via inlichtingenwerk (eigen aan de Veiligheid van de Staat en ADIV). Elke wetgevende aanpak van extremisme dient te beantwoorden aan de regels die op dit vlak worden opgelegd door het Europees Verdrag en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en die algemeen erkend zijn, hetgeen uitsluit dat de aanpak van de misdrijven die niet behoren tot de zwaarste categorie (dus wanbedrijven en overtredingen) die in verband zouden staan met extremisme kunnen aanleiding geven tot wat de wetgever vandaag in de wet van 30 november 1998 bestempelt als exceptionele onderzoeksmethoden (het verzamelen van informatie over bankrekeningen en banktransacties).

58. Het wetsontwerp blijkt ook andere elementen over het hoofd te zien, die een evenwichtige, proportionele verwerking van persoonsgegevens door de CFI in de weg staan. Op internationaal vlak bestaat geen omkadering of consensus om niet-strafbare fenomenen zoals extremisme of elk

⁵¹ advies 06/1993 van 27 juli 1993

⁵² Advies 26/2008 van 23 juli 2008 en het Koninklijk besluit van 29 april 2009 tot uitvoering van artikel 3, § 5, 3°, van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens met betrekking tot de Commissie voor het Bank-, Financie- en Assurantiewezen, B.S., 13 mei 2009

⁵³ Zie punt 25 van het advies 32/2012 van 17 oktober 2012.

⁵⁴ www.ctif-cfi.be

misdrijf (dat niet behoort tot de zwaarste categorie van misdrijven) dat hiermee verband houdt op dezelfde lijn te stellen als de (recent uitgebreide) definitie van terrorisme of andere zware misdrijven zoals deze die vermeld staan in artikel 5 van de wet van 11 januari 1993. Een mogelijk verband tussen deze fenomenen rechtvaardigt niet dat men deze begrippen op juridisch vlak gelijkstelt aan elkaar.

59. De CFI krijgt door het wetsontwerp een arbitraire bevoegdheid zonder concrete beoordelingscriteria (in tegenstelling tot de onderzoeken van bankverrichtingen door de Veiligheid van de Staat en ADIV). De gebruikelijke⁵⁵ strikte procedurele waarborgen tot bescherming van de betrokkenen worden niet voorzien. De bevoegdheid van de Veiligheid van de Staat, van ADIV en de wettelijke samenwerkingstaak tussen CFI, de Veiligheid van de Staat en ADIV of de eventuele problemen op dat vlak (als die er al zijn) worden niet besproken. De impact van het wetontwerp op de meldingsplichtige instellingen wordt evenmin toegelicht, terwijl het wetsontwerp het risico inhoudt op arbitraire interpretatie van extremisme door elke meldingsplichtige bank, boekhouder, advocaat, notaris,... aan de CFI zonder enige duidelijke wettelijke omkadering die vandaag wel terug te vinden is in de wet van 30 november 1998.

60. De Commissie beveelt tot slot aan om een betere omkadering te voorzien voor de toepassing van artikel 13 WVP voor elke verwerking van persoonsgegevens onder de wet van 11 januari 1993 via een Koninklijk besluit en een vermelding in een publiek privacybeleid op de website van de CFI.

OM DEZE REDENEN,

Gelet op de opmerkingen hierboven, brengt de Commissie een ongunstig advies uit over voorliggend wetsontwerp.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) Patrick Van Wouwe

(get.) Willem Debeuckelaere

⁵⁵ Zie punt 8 van het advies nr. 53/2002 van 19 december 2002 betreffende het voorontwerp van wet betreffende de identificatie, het opsporen, het afluisteren, het kennismaken en het opnemen van privécommunicatie en – telecommunicatie ten behoeve van de inlichtingendiensten.