



Advies nr. 36/2016 van 29 juni 2016

Betreft: Wetsvoorstel tot verbetering van de samenwerking tussen de Cel voor Financiële Informatieverwerking en de instellingen ter bestrijding van het terrorisme (CO-A-2016-038)

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 voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers ontvangen op 26 mei 2016;

Gelet op het verslag van de heer Gert Vermeulen;

Brengt op 29 juni 2016 het volgend advies uit:

I. VOORAFGAANDE OPMERKING

De Commissie vestigt er de aandacht op dat er recent nieuwe Europese regelgeving inzake de bescherming persoonsgegevens uitgevaardigd werd: de algemene verordening gegevensbescherming en de richtlijn voor politie en justitie. Deze teksten verschenen in het Europese Publicatieblad van 4 mei 2016¹.

De verordening, meestal GDPR (general data protection regulation) genaamd, is twintig dagen na publicatie van kracht of op 24 mei 2016 en wordt, twee jaar later, automatisch van toepassing: 25 mei 2018. De richtlijn voor politie en justitie moet via nationale wetgeving omgezet worden tegen uiterlijk 6 mei 2018.

Voor de Verordening betekent dit dat vanaf 24 mei 2016, en gedurende de termijn van twee jaar voor de tenuitvoerlegging, op de lidstaten enerzijds een positieve verplichting rust om alle nodige uitvoeringsbepalingen te nemen en anderzijds ook een negatieve verplichting, de zogenaamde "onthoudingsplicht". Laatstgenoemde plicht houdt in dat er geen nationale wetgeving mag worden uitgevaardigd die het door de Verordening beoogde resultaat ernstig in gevaar zou brengen. Ook voor de Richtlijn gelden gelijkaardige principes.

Het verdient dan ook aanbeveling om desgevallend nu reeds op deze teksten te anticiperen. En het is in de eerste plaats aan de adviesaanvrager(s) om hier rekening mee te houden in zijn (hun) voorstellen of ontwerpen. De Commissie heeft in onderhavig advies, in de mate van het mogelijke en onder voorbehoud van mogelijke bijkomende toekomstige standpunten, alvast gewaakt over de hoger geschetste negatieve verplichting.

II. BEDOELING VAN HET WETSVOORSTEL

1. De Commissie werd gevraagd advies te verlenen over het Wetsvoorstel tot verbetering van de samenwerking tussen de Cel voor Financiële Informatieverwerking en de instellingen ter bestrijding van het terrorisme ² (hierna "het wetsvoorstel").

¹ 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 (algemene verordening gegevensbescherming)

Richtlijn (EU) 2016/680 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door bevoegde autoriteiten met het oog op de voorkoming, het onderzoek, de opsporing en de vervolging van strafbare feiten of de tenuitvoerlegging van straffen, en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Kaderbesluit 2008/977/JBZ van de Raad

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:L:2016:119:TOC>
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2016%3A119%3ATOC>

² Kamer, 54-1544/001, <http://www.dekamer.be/FLWB/PDF/54/1544/54K1544001.pdf>.

2. De indieners motiveren het wetsvoorstel als volgt :

“Om de strijd tegen het terrorisme te verbeteren, wordt voorgesteld de bevoegdheden van de Cel voor Financiële Informatieverwerking (CFI) uit te breiden, zodat er meer mogelijkheden tot samenwerking komen met instellingen die belast zijn met de strijd tegen het terrorisme. Het wetsvoorstel strekt er daarom toe:

- de bevoegdheden van die cel uit te breiden tot het fenomeen gewelddadig radicalisme;*
- de Nationale Veiligheidsraad de mogelijkheid te bieden de leidende magistraat van die cel bij zijn beraadslagingen te betrekken;*
- die cel ten opzichte van het OCAD de status van ondersteunende dienst te verlenen.”*

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.”*³

4. Het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse (“OCAD”) *“maakt punctuele of strategische evaluaties over de terroristische en extremistische dreigingen in en tegen België. Het doet dit voornamelijk op basis van inlichtingen die het verkrijgt van de zgn. ondersteunende diensten.”*⁴. De indiener stipt aan dat de CFI momenteel niet vermeld staat als ondersteunende dienst van het OCAD, hetgeen het OCAD zou beletten om bij haar evaluaties rekening te houden met pertinente informatie waarover de CFI zou beschikken.

5. Anderzijds werden de afgelopen maanden reeds aantal maatregelen ingevoerd in een verbeterd wetgevend kader voor (onder meer) OCAD en de CFI om een betere samenwerking mogelijk te maken bij het bestrijden van terrorisme. Zo trad op 29 februari 2016 de “Potpourri II wet”⁵ in werking.

6. Artikel 227 van deze “Potpourri II wet” wijzigde artikel 35 § 2 van de wet van 11 januari 1993⁶. Een bijkomende uitzondering werd toegevoegd aan het principe van vertrouwelijke behandeling van de informatie door de CFI, vervat in artikel 35 § 1 van de wet van 11 januari 1993. Actueel kan de CFI dan ook “mededelingen” verrichten *“in het kader van wederzijdse samenwerking tussen enerzijds de Cel en anderzijds de Veiligheid van de Staat, de Algemene Dienst inlichting en veiligheid van de Krijgsmacht en het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse, in het kader van de bestrijding van*

³ Artikel 22 Wet van 11 januari 1993.

⁴ <http://www.comiteri.be/index.php/nl/19-pages-nl-nl-1/54-wat-is-het-cooordinatieorgaan-voor-de-dreigingsanalyse>

⁵ Wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, B.S., 19 februari 2016.

⁶ Wet tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme

terrorisme, de financiering van terrorisme en witwasverrichtingen die hiermee verband zouden kunnen houden”.

III. INHOUD VAN HET WETSVORSTEL

7. De artikelen 2, 3 en 4 van het wetsvoorstel luiden als volgt :

Art. 2

In artikel 5, § 3, 1°, 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, het laatst gewijzigd bij de wet van 15 juli 2013, wordt het eerste streepje aangevuld met de woorden “, met inbegrip van het fenomeen van gewelddadig radicalisme;”.

Art. 3

In dezelfde wet wordt in hoofdstuk IV een artikel 36/1 ingevoegd, luidende:

“Art. 36/1. De magistraat die de Cel voor Financiële Informatieverwerking leidt, woont de vergaderingen bij van de Nationale Veiligheidsraad als bedoeld in het koninklijk besluit van 28 januari 2015 tot oprichting van de Nationale Veiligheidsraad, wanneer de agenda zijn aanwezigheid vereist.”.

Art. 4

Artikel 2, 2°, c), van de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging wordt aangevuld met de woorden “, alsook de Cel voor Financiële Informatieverwerking als bedoeld in 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”.

8. De term “gewelddadig radicalisme” wordt niet gedefinieerd.

9. De indieners motiveren de wijziging van de wet van 11 januari 1993 in artikel 2 van het wetsvoorstel als volgt : “Het is immers belangrijk dat de Cel preventief kan optreden en in voorkomend geval een dossier kan verzenden aan de gerechtelijke overheden”

10. Artikel 5, § 3 van de Wet van 11 januari 1993 somt de criminaliteitsfenomenen op waarmee een misdrijf in verband moet staan opdat de herkomst van de gelden of activa die eruit voortkomen als illegaal kan worden beschouwd voor de toepassing van de wet inzake witwassen⁷. Door het wetsvoorstel 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 : (...)

- *terrorisme of de financiering van terrorisme, met inbegrip van het fenomeen van gewelddadig radicalisme;”.*”

⁷ STESENS, G., Witwasreglementering. Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2011, 37.

IV. ALGEMEEN ONDERZOEK

A. Toepasselijkheid van de WVP

11. De Commissie oordeelde reeds⁸ dat het evalueren van opvattingen of bedoelingen van personen (...) 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 allen een verwerking van persoonsgegevens vormen.

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

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

13. De CFI is verantwoordelijke voor voormelde verwerking van persoonsgegevens omdat zij de meldingen zal dienen te verrichten ten aanzien van OCAD (artikel 1, § 4 WVP).

14. De betreffende verwerking zal gebaseerd zijn op *de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging*.

C. Verwerking van gevoelige persoonsgegevens

15. Het wetsontwerp beoogt de verwerking van gevoelige persoonsgegevens in de zin van artikel 6, § 1 WVP. Het kan in de praktijk gaan om een verwerking van persoonsgegevens betreffende *“de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging (...)”* door de CFI.

16. 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)

D. Legaliteitsbeginsel - Onderzoek van de kwaliteit van de wetgeving

17. Volgens artikel 8 EVRM en artikel 22 Grondwet moet het wetsvoorstel voldoen aan een aantal kwaliteitsvereisten⁹. Het wetsvoorstel moet voldoende precies en dus voorzienbaar zijn. De wetgeving

⁸ Zie randnummer 15 van het advies 30/2013 van 17 juli 2013.

⁹ EHRM 4 mei 2000, Rotaru , § 52.

dient volgens de rechtspraak van het EHRM zelfs extra precies te zijn¹⁰ en nog bijkomende procedurele garanties te voorzien¹¹, indien het gaat om maatregelen van onderzoeken met een zekere schaalgrootte (grotere populaties) waarvan de betrokkenen niet op de hoogte zijn. Ook uit de adviezen van de Raad van State en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijken dergelijke kwaliteitsvereisten als het gaat om maatregelen van opsporing, onderzoek en controle door de overheid.

18. Artikel 2 van het wetsvoorstel viseert het fenomeen van “gewelddadig radicalisme”, zonder verdere verduidelijking buiten een evidente verwijzing in de toelichting naar de terroristische activiteiten van de Islamitische Staat.

19. Het wetsvoorstel definieert de begrippen “radicalisme” en “gewelddadig” niet, zodat men aangewezen is op het begrip en de interpretatie van beide termen in het normaal taalgebruik.

20. Wat “radicalisme” betreft, is alvast duidelijk dat het begrip meerdere betekenissen heeft die niet noodzakelijk in de sfeer van terrorisme of strafbaar gedrag te situeren vallen. Het woord is afgeleid van *radix* dat *wortel* betekent. Het verband tussen radicalisme en “wortels” ligt in de beeldspraak van een systeem/structuur/partij als een boom. Historisch gezien werd het in het verleden de term radicalisme zelfs gebruikt voor bepaalde politieke strekkingen zoals de strekkingen “Radicaal-liberalisme”¹² of de Christen-radicalen¹³.

21. Verder is het onduidelijk of de toevoeging van het adjectief “gewelddadig” ertoe strekt de voorgestelde toepassings sfeer van het voorstel te beperken tot vormen van radicalisme waarbij effectief geweld is of wordt gebruikt, dan wel of het wetsvoorstel bedoeld is te slaan op radicalisme dat aanleiding kan geven tot geweld.

22. In elke geval is de toepassings sfeer van het wetsvoorstel dus onduidelijk, wegens niet afdoende gedefinieerd om te voldoen aan essentiële eisen voortvloeiend uit het legaliteitsbeginsel.

23. Bovendien is de koppeling in het wetsvoorstel van “gewelddadig radicalisme” aan de notie “illegaal” in de zin van artikel 5 § 3, 1° van de wet van 11 januari 1993 problematisch, nu “gewelddadig radicalisme” op zich niet strafbaar is gesteld en dus niet valt in te zien hoe het zou kunnen worden

¹⁰ Zie EHRM, zaken *Kurslin*, *Huvig*, en *Kopp t Zwitserland* van 25 maart 1998, en *Amann vs. Zwitserland* van 16 februari 2000 (geheime interceptie van een telefoongesprek aan betrokkene vanuit Sovjetambassade).

¹¹ EHRM, *Kruslin t Frankrijk*.

¹² aan het einde van de negentiende eeuw was dit de benaming van progressieve liberalen die zich verzetten tegen het naar hun mening verouderde liberale establishment. Dit gebeurde ook in Nederland (Radicale Bond) en Denemarken (Radikale Venstre).

¹³ Rond de jaren 60 in Nederland de benaming van progressieve Christenen dat de Bijbelse boodschap, met name die van het Nieuwe Testament koppelde aan linkse politiek. Dit gebeurde binnen de Anti-Revolutionaire Partij, maar uitte zich politiek met name in de Politieke Partij Radikalen en de Evangelische Volkspartij.

begrepen onder de noemer "terrorisme" ("met inbegrip van het fenomeen van gewelddadig radicalisme"), dat wel strafbaar is.

24. De Commissie besluit dat het wetsvoorstel meer vragen oproept dan dat het een duidelijke beperking viseert van het geviseerde gedrag. De Commissie is derhalve van oordeel dat het wetsvoorstel op de punten vermeld in de voormelde randnummers 18 tot en met 23 tekort schiet teneinde te voldoen aan de kwaliteitsvereiste van voorzienbaarheid waaraan de wetgeving dient te voldoen.

E. Finaliteitsbeginsel

25. Volgens artikel 4, § 1, 2° WVP dienen persoonsgegevens (...) *"niet verder te worden verwerkt op een wijze die, rekening houdend met alle relevante factoren, met name met de redelijke verwachtingen van de betrokkene en met de toepasselijke wettelijke en reglementaire bepalingen, onverenigbaar is met die doeleinden."*

26. De in randnummer 7 vermelde doelstelling van artikel 2 van het wetsvoorstel ("een dossier verzenden aan de gerechtelijke autoriteiten") mist logica.

27. Tenzij in de mate dat gewelddadige radicalisme, dat immers niet autonoom strafbaar is, ook als terrorisme zou kunnen worden gekwalificeerd of de aanpak ervan zou kunnen kaderen in de proactieve aanpak van terrorisme, heeft het overmaken van een dossier ter zake aan de gerechtelijke autoriteiten (met als finaliteit het voeren van een strafrechtelijk onderzoek en in voorkomend geval het instellen van vervolging) weinig zin.

28. Artikel 2 van het wetsvoorstel is evenmin logisch in het licht van de wet van 11 januari 1993. Het doel van het voorstel zoals vermeld in de toelichting (de financiering van gewelddadig radicalisme als vorm van terrorisme aanpakken) beantwoordt immers niet aan de draagwijdte van de voorgestelde wijziging van de wet van 11 januari 1993. De voorgestelde wijziging houdt immers in dat gewelddadig radicalisme zou worden toegevoegd aan de lijst van criminaliteitsfenomenen die illegale vermogensvoordelen kunnen opleveren en waarop derhalve de witwasgerelateerde bepalingen van de wet van 11 januari 1993 toepassing kunnen vinden. Terwijl het beoogde doel volgens de toelichting is om de financiering van gewelddadig radicalisme aan te pakken, strekt de voorgestelde wetswijziging er technisch gezien toe dat net niet de *financiering* van gewelddadig radicalisme zou worden aangepakt, maar wel het witwassen van de eventuele illegale vermogensvoordelen die gewelddadig radicalisme zou *opleveren* (waarbij kan betwijfeld worden dat dit fenomeen geld opbrengt en waarbij de eventuele opbrengst ervan bezwaarlijk als illegaal kan worden bestempeld nu het niet om strafbaar gedrag gaat).

29. De Commissie is van oordeel dat artikel 2 van het wetsvoorstel derhalve problematisch is in het licht van de beoogde finaliteit ervan.

F. Proportionaliteit

30. 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 samenleving¹⁴.

F.1. Motivering van de proportionaliteit door de aanvrager van artikel 4 van het wetsvoorstel (informatiedeling van de CFI naar OCAD toe)

31. Ter motivering van de noodzaak om de CFI informatie te laten delen met OCAD, verwijzen de indieners in de toelichting naar het feit dat de CFI niet rechtstreeks (in plaats van via het parket) gegevens zou kunnen uitwisselen met “andere instellingen die belast zijn met de strijd tegen het terrorisme¹⁵.”

32. Deze analyse is evenwel niet correct. De Commissie verwijst naar het in randnummer 6 vermelde wetgevende kader, en stelt vast dat de CFI en OCAD intussen reeds informatie met elkaar kunnen delen. Zij is van oordeel dat er geen noodzaak meer is om artikel 4 van het wetsvoorstel te handhaven.

F.2. Motivering van de proportionaliteit door de aanvrager van artikel 2 van het wetsvoorstel (aanpak van “gewelddadig radicalisme” onder de wet van 11 januari 1993)

33. Het Grondwettelijk Hof oordeelde eerder¹⁶ *“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.”*

¹⁴ Zie onder meer EHRM, *Klass e.a. tegen Duitsland*, 6 september 1978.

¹⁵ Zie pagina 4 alinea 6 van Kamer, 54-1544/001

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

34. Artikel 2 van het wetsvoorstel heeft een veel ruimer effect van maatschappelijke controle dan wordt toegelicht in de toelichting. De meldingsplichtige instellingen zouden door de aanpassing van artikel 5 van de Wet van 11 januari 1993 immers een onderzoek moeten voeren naar het witwassen van de “illegale” herkomst van vermogen uit misdrijven die in verband staan met (de juridisch onvoldoende afgebakende, nieuwe notie) “gewelddadig radicalisme”, terwijl dit laatste op zich geen criminaliteitsfenomeen is, wegens niet strafbaar. Het wetsvoorstel dreigt dan ook een controlekader te installeren voor elke opbrengst van ‘gewelddadig radicalisme’, zelfs indien niet verkregen uit strafbare feiten.

35. Gelet op voormelde overwegingen acht de Commissie artikel 2 van het wetsvoorstel niet verenigbaar met het proportionaliteitsbeginsel.

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

36. 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).

37. De Commissie herinnert¹⁷ tenslotte aan haar eerdere aanbeveling om, op het niveau van de CFI, te voorzien in een betere omkadering 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,

De Commissie erkent de wettigheid van het generieke doeleinde van de verwerking die erin bestaat om bepaalde vormen van terrorisme op een efficiëntere wijze aan te pakken, onder meer door middel van een gegevensuitwisseling tussen de betreffende diensten CFI en OCAD.

De Commissie verleent een **ongunstig advies** over artikel 2 van het wetsvoorstel, dat artikel 5 §3,1° de wet van 11 januari 1993 aanpast. “Gewelddadig radicalisme” is immers niet afdoende gedefinieerd en is op vandaag evenmin een autonome strafbare gedraging, zodat het onduidelijk is welke misdrijven die ermee in verband staan en waarvan de vermogensvoordelen die deze genereren als illegaal zouden moeten worden beschouwd. Bovendien valt moeilijk in te zien hoe via de voorgestelde toevoeging van

¹⁷ Zie punt 25 van het advies 32/2012 van 17 oktober 2012 en randnummers 49 en volgende van het advies 30/2013 van 17 juli 2013.

“gewelddadig radicalisme” aan de lijst van (criminaliteits)fenomenen die (illegale) vermogensvoordelen kunnen opleveren en waarop derhalve de witwasgerelateerde bepalingen van de wet van 11 januari 1993 toepassing zouden kunnen vinden, de financiering van gewelddadig radicalisme zou kunnen worden aangepakt.

De Commissie verleent een **ongunstig advies** aangaande artikel 4 van het wetsvoorstel, omdat de toegevoegde waarde ervan onduidelijk is.

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere