

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels ter vergemakkelijking van het gebruik van financiële en andere informatie voor het voorkomen, opsporen, onderzoeken of vervolgen van bepaalde strafbare feiten en tot intrekking van Besluit 2000/642/JBZ van de Raad**

(COM(2018) 213 final — 2018/0105 (COD))

(2018/C 367/16)

Rapporteur: **Victor ALISTAR**

Raadpleging	Europees Parlement, 28.5.2018
Rechtsgrondslag	Artikel 87, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burger-schap
Besluit van het bureau	22.5.2018
Goedkeuring door de voltallige vergadering	12.7.2018
Zitting nr.	536
Stemuitslag	176/0/1
(voor/tegen/onthoudingen)	

## 1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) stelt vast dat EU-optreden op dit gebied meerwaarde beoogt te creëren door middel van een geharmoniseerde aanpak die de binnenlandse en grensoverschrijdende samenwerking bij financiële onderzoeken naar ernstige misdrijven en terrorisme versterkt. Bovendien zal een Europees optreden tot geharmoniseerde bepalingen leiden, met name op het gebied van gegevensbescherming, om de doeltreffendheid van een gemeenschappelijke ruimte van veiligheid en recht te waarborgen.

1.2. Hiertoe moet het regelgevingskader voor financiële inlichtingeneenheden (FIE's), dat is vastgesteld op grond van artikel 114, worden aangevuld met een rechtsinstrument dat is vastgesteld op grond van artikel 87, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Er is gekozen voor een koppeling van de toegang tot financiële gegevens, conform de vijfde richtlijn voor de bestrijding van het witwassen van geld<sup>(1)</sup>, met mechanismen voor justitiële samenwerking tussen de lidstaten.

1.3. De voorgestelde richtlijn is bedoeld om de capaciteit voor het onderzoek en de bestrijding van criminaliteit op het grondgebied van de Europese Unie te versterken door ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten directere toegang hebben tot financiële gegevens, teneinde de opbrengsten van misdrijven te vervolgen en patronen in de criminaliteit vast te stellen.

1.4. De door de Commissie vastgestelde werkingssfeer heeft betrekking op het onderzoek naar en de vervolging van strafbare feiten in het kader van de mechanismen voor justitiële samenwerking en verwijst, wat de definitie van ernstige criminaliteit betreft, in artikel 2, onder l), naar artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) 2016/794 betreffende Europol<sup>(2)</sup>. In dit verband acht het EESC het noodzakelijk dat er een nauwkeurigere en striktere lijst wordt opgesteld van strafbare feiten waarvoor dit mechanisme mag worden gebruikt.

1.5. De Commissie moet er in haar voorstel voor een richtlijn in slagen een beter evenwicht te vinden tussen de in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vastgelegde grondrechten van personen en de noodzaak om te zorgen voor een betere handhaving van de wetgeving inzake de bestrijding van criminaliteit en de repressie daarvan, teneinde in de Unie een klimaat van veiligheid en rechtvaardigheid te waarborgen.

<sup>(1)</sup> Richtlijn (EU) 2018/843 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, en tot wijziging van de Richtlijnen 2009/138/EG en 2013/36/EU (PB L 156 van 19.6.2018, blz. 43).

<sup>(2)</sup> Verordening (EU) 2016/794 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) en tot vervanging en intrekking van de Besluiten 2009/371/JBZ, 2009/934/JBZ, 2009/935/JBZ, 2009/936/JBZ en 2009/968/JBZ van de Raad (PB L 135 van 24.5.2016, blz. 53).

1.6. Ter wille van het evenwicht tussen de toegang tot de financiële gegevens van de Europese burgers en het beginsel van de noodzaak tot kennisname moet de richtlijn uitsluitend worden beperkt tot het opsporen en bestrijden van strafbare feiten en mag zij in beginsel niet al te algemene preventieve doeleinden nastreven. Daarom wordt aanbevolen om de richtlijn te beperken tot naar behoren gemotiveerde gevallen.

1.7. De centrale bankrekeningenregisters zouden kunnen worden aangevuld met financiële gegevens over de beleggingsrekeningen van beleggingsbeheerders op de kapitaalmarkt, aangezien dergelijke beleggingen ook behoren tot de huidige vormen van witwassen en verhulling van illegaal verkregen financiële producten. Het EESC verzoekt de Commissie tevens na te gaan of het mogelijk is de gegevens die zijn verzameld krachtens de vijfde antiwitwasrichtlijn<sup>(3)</sup>, de voorgestelde richtlijn en de vierde richtlijn betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen<sup>(4)</sup>, aan elkaar te koppelen. Wat laatstgenoemde betreft: alleen voor het documenteren van ernstige strafbare feiten, uitsluitend om vast te stellen dat er verschillen bestaan tussen de gegevens die tijdens de onderzoeken worden verzameld en de beheerde informatie.

1.8. Wat de technische regelgevingselementen betreft beveelt het EESC aan om artikel 17 aan te vullen met procedurele bepalingen over Europese regels inzake justitiële samenwerking en de uitwisseling van financiële informatie met derde landen.

1.9. Het EESC dringt er bij de Commissie op aan om de definities van artikel 2, onder f), „wetshandavingsinformatie” en onder l) „ernstige strafbare feiten” te herzien om te zorgen voor duidelijkheid, voorspelbaarheid en evenredigheid van de regels tot vaststelling van mechanismen voor toegang tot financiële gegevens van burgers van de Unie.

1.10. Voorts verzoekt het EESC de Commissie om het doel van de toegang tot gegevens in centrale nationale bankrekeningregisters te reguleren door deze te beperken tot strafbare feiten die de collectieve en individuele veiligheid van de Europese burgers bedreigen, namelijk terrorisme, mensenhandel en drugshandel, en deze toegang mogelijk te maken voor alle ernstige strafbare feiten in verband met de opsporing, onderzoek en vervolging van bepaalde strafbare feiten of de recuperatie van vermogensbestanddelen die het resultaat zijn van strafbare feiten.

## 2. Achtergrond van het advies

2.1. Criminele groepen, waaronder terroristen, zijn in verschillende lidstaten actief, en hun bezittingen, inclusief bankrekeningen, bevinden zich vaak over de hele EU of zelfs daarbuiten. Zij maken gebruik van moderne technologie om binnen enkele uren geld over te maken tussen meerdere bankrekeningen en in verschillende valuta's.

2.2. Het EESC stelt vast dat EU-optreden op dit gebied meerwaarde beoogt te creëren door middel van een geharmoniseerde aanpak die de binnenlandse en grensoverschrijdende samenwerking bij financiële onderzoeken naar ernstige misdrijven en terrorisme versterkt. Daarnaast leiden maatregelen op Unieniveau tot geharmoniseerde bepalingen, waaronder inzake gegevensbescherming, terwijl gelijke waarborgen op dat gebied moeilijk te realiseren zijn wanneer iedere lidstaat zijn eigen wetgeving vaststelt.

2.3. Hoewel bij de vijfde antiwitwasrichtlijn<sup>(5)</sup> centrale nationale registers van bankrekeningen zijn ingesteld die de verwerkingscapaciteit en de efficiëntie van financiële inlichtingeneenheden (FIE's) vergroten, is het noodzakelijk dat onderzoeken en vervolgingen doeltreffender worden en dat de bevoegde justitiële autoriteiten sneller toegang hebben tot financiële informatie. Hiertoe moet het regelgevingskader voor de FIE's, dat is vastgesteld op grond van artikel 114, worden aangevuld met een rechtsinstrument dat is vastgesteld op grond van artikel 87, lid 2, VWEU.

2.4. Op die manier krijgen de bevoegde autoriteiten rechtstreeks toegang tot de centrale nationale bankrekeningregisters, hetgeen het werk verlicht van justitiële, belasting- en corruptiebestrijdingsautoriteiten, die krachtens het nationale recht onderzoeksbevoegdheden hebben. Tot de bevoegde autoriteiten op dit gebied behoren ook de bureaus voor de ontneming van vermogensbestanddelen die belast zijn met de opsporing en identificatie van criminele vermogensbestanddelen met het oog op de eventuele bevrozing of confiscatie ervan, om ervoor te zorgen dat criminelen van deze inkomsten worden beroofd.

2.5. De door de Commissie vastgestelde werkingssfeer heeft betrekking op het onderzoek naar en de vervolging van strafbare feiten in het kader van de mechanismen voor justitiële samenwerking en verwijst, wat de definitie van ernstige criminaliteit betreft, in artikel 2, onder l), naar artikel 3, lid 1, van Verordening (EU) 2016/794 betreffende Europol<sup>(6)</sup>. In dit verband acht het EESC het noodzakelijk dat er een nauwkeurigere en striktere lijst wordt opgesteld van strafbare feiten waarvoor dit mechanisme mag worden gebruikt.

<sup>(3)</sup> Zie voetnoot nr. 1.

<sup>(4)</sup> Richtlijn (EU) 2016/881 van de Raad van 25 mei 2016 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PB L 146 van 3.6.2016, blz. 8).

<sup>(5)</sup> Zie voetnoot 1.

<sup>(6)</sup> Zie voetnoot 2.

2.6. Voorts wordt krachtens Verordening (EU) 2017/1939 <sup>(7)</sup> ook Europese openbare aanklagers toegang verleend tot de centrale nationale bankrekeningregisters. Deze machtiging zal tot gevolg hebben dat de capaciteit om fraudegevallen te onderzoeken die de financiële belangen van de Europese Unie schaden, wordt vergroot.

### 3. Algemene opmerkingen

3.1. Het EESC erkent het belang van instrumenten voor de samenwerking tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van de lidstaten en is ingenomen met het initiatief van de Commissie, dat instrumenten creëert waarmee de bevoegde autoriteiten van de lidstaten sneller en directer toegang kunnen krijgen tot financiële gegevens in andere lidstaten.

3.2. Dit voorgestelde richtlijn is bedoeld om de capaciteit voor het onderzoek en de bestrijding van criminaliteit op het grondgebied van de Europese Unie te versterken door ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten directere toegang hebben tot financiële gegevens, teneinde de opbrengsten van misdrijven te vervolgen en patronen in de criminaliteit vast te stellen.

3.3. De Commissie moet er in haar voorstel voor een richtlijn in slagen een beter evenwicht te vinden tussen de in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vastgelegde grondrechten van personen en de noodzaak om te zorgen voor een betere handhaving van de wetgeving inzake de bestrijding van criminaliteit en de repressie daarvan.

3.4. Zo dient het recht op eerbiediging en bescherming van het privéleven alleen te worden beperkt als een daartoe strekkende maatregel in verhouding staat tot het algemeen belang, dat wil zeggen het waarborgen van een klimaat van veiligheid en rechtvaardigheid op het gehele grondgebied van de EU.

3.5. Ter wille van het evenwicht tussen de toegang tot de financiële gegevens van de Europese burgers en het beginsel van de noodzaak tot kennisname zou de richtlijn beperkt moeten worden tot het opsporen en bestrijden van strafbare feiten en mag zij in beginsel niet al te algemene preventieve doeleinden nastreven. Daarom wordt aanbevolen om de richtlijn te beperken tot naar behoren gemotiveerde gevallen.

3.6. De toegang tot de financiële gegevens zou slechts mogen worden verleend aan de autoriteiten die bevoegd zijn om de strafbare feiten te onderzoeken en te vervolgen, alsmede, in naar behoren gemotiveerde gevallen, aan de instanties die bevoegd zijn om vermogen terug te vorderen, teneinde te voorkomen dat verzamelingen metadata worden gegenereerd en in bezit komen van nationale of Europese entiteiten die niet over specifieke opsporings- en onderzoeksbevoegdheden beschikken.

3.7. De centrale bankrekeningenregisters zouden kunnen worden aangevuld met financiële gegevens over de beleggingsrekeningen van beleggingsbeheerders op de kapitaalmarkt, aangezien dergelijke beleggingen ook behoren tot de huidige vormen van witwassen en verhulling van illegaal verkregen financiële producten.

3.8. Het richtlijnvoorstel zou moeten worden aangevuld met procedurele bepalingen over andere Europese wetgeving op het gebied van justitiële samenwerking en de uitwisseling van financiële informatie met derde landen, teneinde de volgende twee dwingende aspecten in acht te nemen: het vaststellen van algemene rechtsregels voor justitiële procedures met het oog op het geldig verkrijgen van bewijs als andere wetgevingsinstrumenten aanvullend worden gebruikt, en het ruimer ten uitvoer leggen van de doelstellingen van overheidsbeleid die in de toelichting en de ex-postanalyse van de Commissie uiteen zijn gezet.

3.9. Het EESC heeft er met tevredenheid kennis van genomen dat het richtlijnvoorstel voorziet in zeer duidelijke bepalingen inzake de bescherming van de grondrechten, maar wijst erop dat die zich beperken tot de bescherming van de persoonsgegevens die in het kader van het gecreëerde instrument worden overgedragen en tot de toegang tot de centrale bankrekeningregisters. Het ontbreekt aan specifieke regels ter bescherming van het grondrecht op eerbiediging van het privéleven en aan procedurele waarborgen ten aanzien van de beperking van dat recht.

### 4. Specifieke opmerkingen en aanbevelingen

4.1. Om te waarborgen dat bij de toepassing van de in het richtlijnvoorstel voorziene samenwerkingsinstrumenten de beperking van de grondrechten ter bescherming van het privéleven legitiem en proportioneel blijft, moet in artikel 2, onder e), in de definitie van financiële informatie „voorkoming” als doeleinde worden geschrapt. Dit doet geen afbreuk aan de in de vijfde antiwitwasrichtlijn <sup>(8)</sup> vastgelegde definitie, die krachtens artikel 1, lid 2, onder a), van het richtlijnvoorstel ongewijzigd blijft. Hiermee wordt elk risico uitgesloten op schending van de bepalingen uit het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die de grondrechten betreffen.

<sup>(7)</sup> Verordening (EU) 2017/1939 van de Raad van 12 oktober 2017 betreffende nauwere samenwerking bij de instelling van het Europees Openbaar Ministerie („EOM”) (PB L 283 van 31.10.2017, blz. 1).

<sup>(8)</sup> Zie voetnoot 1.

4.2. Gelet op de definitie van „ernstige strafbare feiten” in artikel 2, onder l), waarin wordt verwezen naar bijlage I bij Verordening (EU) 2016/794 betreffende Europol<sup>(9)</sup>, in de geest van het richtlijnvoorstel en in het licht van de wetgeving inzake de toegang tot gegevens ter voorkoming van ernstige delicten lijkt de beoogde toegang niet in verhouding te staan tot de nagestreefde algemene doelstelling. Zo kan bijvoorbeeld toegang worden verleend tot de financiële gegevens van burgers ter voorkoming van strafbare feiten zoals dodelijke verkeersongevallen, racistische of xenofobe daden of afpersing.

4.3. Het EESC beveelt aan om de definitie in artikel 2, onder l), als volgt te wijzigen: „*ernstige strafbare feiten*”: *de vormen van criminaliteit die verband houden met terrorisme, georganiseerde misdaad, handel in verdovende middelen, mensenhandel, corruptie, witwassen van geld, strafbare handelingen met nucleaire en radioactieve stoffen, migrantensmokkel, illegale handel in organen en weefsels, ontvoering, wederrechtelijke vrijheidsberoving, gijzeling, diefstal met of zonder geweld, illegale handel in kunstvoorwerpen, antiquiteiten en cultuuroederen, handelingen die de financiële belangen van de Unie schaden, handel met voorkennis, manipulatie van financiële markten, racketeering, namaak, piraterij, valsemunterij, vervalsing van betaalmiddelen, handel in wapens, munitie en explosieven, het veroorzaken van milieuschade, waaronder verontreiniging vanaf schepen, seksueel misbruik, seksuele uitbuiting, waaronder materiaal dat seksueel misbruik van minderjarigen laat zien, ontucht met minderjarigen of kinderen, genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden*”.

4.4. In lijn hiermee en om het voorwerp van de wetgeving te verduidelijken en te zorgen voor samenhang met de genoemde doelstellingen van overheidsbeleid, zou de toegang tot de nationale centrale bankrekeningenregisters slechts mogen zijn toegestaan ter voorkoming van terroristische handelingen, handel in verdovende middelen of mensenhandel alsmede met het oog op identificatie, onderzoek, strafrechtelijke vervolging, bestraffing en schadevordering in het kader van voornoemde en alle andere strafbare feiten die in het richtlijnvoorstel zijn vermeld.

4.5. Artikel 5 van het richtlijnvoorstel moet worden aangevuld met een nieuw lid 3 met bepalingen om de proportionaliteit en legitimiteit te waarborgen van de toegang van rechtshandhavingsautoriteiten tot gegevens, waaronder financiële, die het privéleven betreffen. In dit verband dient in deze nieuwe paragraaf 3 de verplichting te worden opgenomen dat verzoeken om toegang telkens per geval moeten worden beoordeeld, met als uitgangspunt dat een geval „naar behoren gemotiveerd” moet zijn, zodat als de gegevens in kwestie juridisch bewijsmateriaal worden, de toegang ertoe beantwoordt aan de rechtmatigheidsvoorwaarden voor de verkrijging en het gebruik van bewijsstukken en in overeenstemming is met de fundamentele vrijheden en grondrechten, waaronder het recht op een eerlijk proces (hetgeen aansluit op de praktijk van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg), en de gegevens door de nationale rechterlijke instanties met succes kunnen worden benut om de gepleegde strafbare feiten te bestraffen.

4.6. In dit opzicht is de bepaling uit de artikelen 7 en 8 van het richtlijnvoorstel dat bij de toegang tot de financiële gegevens van fysieke personen de nationale procedurele waarborgen in acht moeten worden genomen, onvoldoende, aangezien deze gegevens ook toegankelijk zijn voor organismen die niet over eigen onderzoeksbevoegdheden beschikken (evenals voor Europol, waarvan de toegang in artikel 10 is geregeld).

4.7. Artikel 7, lid 1, van het richtlijnvoorstel moet in overeenstemming worden gebracht met de in paragraaf 4.1 gemaakte opmerkingen over artikel 2, onder e). Het EESC stelt dan ook voor om artikel 7, lid 1, als volgt te wijzigen: „[...] **wanneer die financiële informatie of financiële analyse in het betrokken geval nodig is voor het voorkomen van ernstige strafbare feiten die verband houden met terrorisme, mensenhandel en handel in verdovende middelen, alsmede voor het opsporen, onderzoeken of vervolgen van deze en alle andere ernstige strafbare feiten.**” Met het oog op de samenhang en harmonie van het richtlijnvoorstel zou artikel 7, lid 2, dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

4.8. Het EESC is ermee ingenomen dat de Commissie in artikel 9, lid 4, van het richtlijnvoorstel bepaalt dat in geval van een technische storing van het FIU.net de alternatieve middelen voor de verzending van de financiële informatie moeten beantwoorden aan dezelfde beveiligingsvoorwaarden als die voor FIU.net gelden. Als de omstandigheden daarom vragen, zou, net als bij FIU.net, met deze alternatieve middelen ook op zodanige wijze een schriftelijke melding moeten kunnen worden gegenereerd dat de echtheid kan worden geverifieerd.

4.9. Ten aanzien van artikel 10, dat het recht van toegang van Europol regelt parallel aan de toegang van de in artikel 3 bedoelde bevoegde autoriteiten, verzoekt het EESC om dit recht te definiëren op basis van de eigen onderzoeksbevoegdheden van dit agentschap en in dit verband te voorzien in de nodige garanties ten aanzien van de analyse van metadata.

Brussel, 12 juli 2018.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Luca JAHIER

<sup>(9)</sup> Zie voetnoot 2.