



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.12.2007
COM(2007) 827 definitief

VERSLAG VAN DE COMMISSIE

**over de uitvoering van Besluit 2000/642/JBZ van de Raad van 17 oktober 2000 inzake
een regeling voor samenwerking tussen de financiële inlichtingeneenheden van de
lidstaten bij de uitwisseling van gegevens**

1. INLEIDING

In dit verslag wordt nagegaan of de lidstaten een samenwerkingskader hebben ingesteld om conform Besluit 2000/642/JBZ van de Raad (hierna "het besluit" genoemd) de werkzaamheden van hun financiële inlichtingeneenheden (FIE's) te ondersteunen. FIE's spelen een sleutelrol in de strijd tegen het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, en het is van essentieel belang nauwe samenwerking tussen FIE's te bevorderen.

Het besluit, dat is gebaseerd op een Fins initiatief, heeft ten doel de samenwerking tussen EU-FIE's te verbeteren met het oog op de bestrijding van het witwassen van geld¹. Het besluit beoogt de problemen bij de mededeling en uitwisseling van informatie tussen FIE's die voortvloeien uit de onderscheiden juridische status van FIE's (eenheden met een administratief, rechterlijk of wetshandhavingskarakter) aan te pakken door te zorgen voor rechtstreekse communicatie tussen deze eenheden. Het besluit houdt rekening met de door de Egmont-groep² vastgestelde normen en beginselen alsook met de aanbevelingen van de Financial Action Task Force ("FATF")³.

Op Europees niveau werd het belang van FIE-samenwerking ook erkend in de EU-strategie ter bestrijding van terrorismefinanciering van december 2004⁴. Bovendien komt dit verslag ook op het juiste moment omdat de derde anti-witwasrichtlijn⁵, waarin talrijke van de in het besluit vermelde FIE-taken en -samenwerkingsvormen opnieuw worden bevestigd, door de lidstaten uiterlijk op 15 december 2007 in nationaal recht moet zijn omgezet. Ter aanvulling van deze richtlijn is vanaf 15 juni 2007 de verordening betreffende de controle van liquide middelen⁶ van toepassing. In deze verordening wordt bepaald dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten de krachtens de verordening verkregen gegevens beschikbaar moeten stellen van hun nationale FIE's. Tot slot strookt ook het Verdrag nr. 198 van de Raad van Europa van 2005⁷ met de bepalingen van het besluit.

Daar de FIE's in de afgelopen jaren steeds meer gegevens hebben moeten verwerken, moet ook de samenwerking op Europees niveau worden versterkt. Veel lidstaten melden dat er in steeds meer zaken wordt samengewerkt op Europees en internationaal niveau. Zo vermeldde de Duitse FIE in haar jaarlijkse activiteitenverslag over 2005 het volgende⁸: "In 2005 wisselde

¹ De werkingssfeer van het besluit is beperkt tot samenwerking in de strijd tegen het witwassen van geld, maar in de praktijk heeft de FIE-samenwerking ook betrekking op de bestrijding van terrorismefinanciering. Twaalf lidstaten lieten weten dat hun FIE's ook bevoegdheden hebben op het gebied van de bestrijding van terrorismefinanciering.

² De Egmont-groep is het coördinatieorgaan voor de internationale groep van FIE's en is opgericht in 1995 om de internationale samenwerking op het gebied van de strijd tegen het witwassen van geld en later ook de financiering van terrorisme te bevorderen en te versterken. Alle EU-FIE's zijn lid van de Egmont-groep.

³ De FATF is het belangrijkste orgaan dat internationale normen vaststelt voor de bestrijding van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme. De FATF heeft in de aanbevelingen 26, 30, 32 en 40 belangrijke voorschriften voor FIE's aangenomen.

⁴ "De bestrijding van terrorismefinanciering" (document 16089/04 van de Raad van 14 december 2004).

⁵ Richtlijn 2005/60/EG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

⁶ Verordening (EG) nr. 1889/2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.

⁷ Verdrag nr. 198 van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en terrorismefinanciering.

⁸ www.bka.de/profil/zentralstellen/geldwaesche/pdf/fiu_germany_annual_report_2005.pdf.

de FIE in 657 zaken correspondentie uit met buitenlandse FIE's. Dit komt neer op een stijging met 8,4% in vergelijking met het voorgaande jaar. Van 2003 tot 2004 was er een stijging met 25%."

2. DOEL VAN HET VERSLAG EN EVALUATIEMETHODE

Overeenkomstig artikel 34, lid 2, onder c), van het Verdrag betreffende de Europese Unie ("EU-Verdrag") hebben besluiten van de Raad op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken niet ten doel wettelijke bepalingen van de lidstaten onderling aan te passen, maar zijn zij gericht op elk ander doel dat met de doelstellingen van Titel VI van het EU-Verdrag verenigbaar is. In het EU-Verdrag wordt bepaald dat dergelijke besluiten van de Raad juridisch verbindend zijn. Het kan dus voor de lidstaten nodig zijn hun nationale wetgeving aan die besluiten aan te passen.

Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van het besluit moeten de lidstaten uiterlijk op 17 oktober 2003 voldoen aan het besluit. Krachtens deze bepaling moeten "de lidstaten (ervoor) zorgen (...) dat zij (...) volledig kunnen samenwerken overeenkomstig de bepalingen van dit besluit."

In dit verslag, waarvan de overlegging nochtans niet is voorgeschreven in het besluit, wordt voor het eerst feitelijk beoordeeld of de lidstaten een wettelijk en operationeel kader hebben ingesteld om hun FIE's te laten samenwerken conform het besluit van de Raad.

In een brief van 24 mei 2006 en een herinneringsbrief van 23 oktober 2006 verzocht de Commissie de toenmalige 25 EU-lidstaten hun uitvoeringsmaatregelen mee te delen. Op 24 januari 2007 werd ook aan Bulgarije en Roemenië een soortgelijk verzoek toegezonden. Tegen juni 2007 hadden 26 lidstaten op dit verzoek gereageerd, terwijl Ierland tot op heden slechts een voorlopig antwoord heeft toegezonden. Dit verslag is opgesteld op basis van deze antwoorden. Sommige antwoorden zijn onvolledig en bevatten geen details over de uitvoering van het besluit. Niet alle lidstaten dienden alle relevante teksten van hun uitvoeringsbepalingen bij de Commissie in. De feitelijke beoordeling en de aan de hand daarvan getrokken conclusies zijn daardoor soms gebaseerd op onvolledige informatie.

Dit verslag handelt vooral over de juridische aspecten van FIE-samenwerking, maar behandelt voor zover mogelijk ook operationele kwesties op basis van de ontvangen reacties. Deze tweeledige analyse is van essentieel belang omdat FIE-samenwerking ook afhankelijk is van operationele aspecten die verder gaan dan juridische aspecten. Met andere woorden, zelfs wanneer de wetgeving van een lidstaat voldoet aan de vereisten van het besluit van de Raad, is het mogelijk dat de reële operationele problemen nog steeds verborgen blijven. Door deze tweeledigheid van de uitvoering (juridisch/operationeel) is de beoordeling ingewikkeld, vooral omdat in de meeste reacties van de lidstaten vooral juridische aspecten worden behandeld. Bovendien laat de formulering van het besluit nog veel ruimte voor interpretatie.

3. OVERZICHT VAN DE ANTWOORDEN VAN DE LIDSTATEN

Dit deel van het verslag bevat een thematische analyse van de omzetting van specifieke bepalingen⁹ van het besluit (de artikelen 1 tot en met 7 en artikel 9). Hierbij kunnen de volgende belangrijke kwesties worden onderscheiden:

- definitie van FIE's,
- basis voor informatie-uitwisseling,
- wijze waarop informatie wordt uitgewisseld,
- gegevensbescherming.

Reeds in dit stadium moet worden gewezen op de diversiteit van EU-FIE's. Twaalf FIE's hebben een administratief karakter (FR, SI, BE, CZ, IT, ES, LV, PL, MT, RO, EL, BG), terwijl elf FIE's een wetshandavingskarakter hebben (DE, HU, UK, SE, SK, EE, AT, FI, LT, PT, IE), en één FIE is een rechterlijke instantie (LU). Drie FIE's hebben een hybride karakter (DK, CY, NL).

3.1. DEFINITIE VAN FIE

In artikel 2, lid 1, wordt de door de Egmont-groep gehanteerde definitie van FIE's¹⁰ grotendeels overgenomen en wordt de lidstaten verzocht ervoor te zorgen dat hun FIE "een centrale, nationale eenheid (is) die (...) verantwoordelijk is voor de ontvangst (en, voor zover toegestaan, het opvragen), het analyseren en het verspreiden onder de bevoegde autoriteiten van financiële informatie (...)". Deze definitie ligt ook in de lijn van artikel 21 van de derde anti-witwasrichtlijn. De meeste lidstaten – achttien in totaal – zonden de wettekst tot oprichting van hun FIE toe.

- (a) *Een centrale, nationale eenheid die verantwoordelijk is voor het verspreiden van informatie – artikel 2*

Dit is belangrijk met het oog op de samenwerking tussen FIE's. Een FIE moet een afzonderlijke eenheid zijn die autonoom of binnen een organisatie functioneert, zodat de EU-FIE's rechtstreeks kunnen samenwerken en met elkaar informatie kunnen uitwisselen. De lidstaten voldoen grotendeels aan dit vereiste en een aantal lidstaten (MT, RO, LV) liet weten dat hun FIE een eenheid met eigen rechtspersoonlijkheid is. In de wetgeving van EL wordt verwezen naar een "nationale instantie ter bestrijding van het witwassen van geld" en wordt bepaald dat "de minister beslist waar haar bijeenkomsten plaatsvinden". Bovendien is de wetgeving van een aantal lidstaten (bv. CZ, HU) onduidelijk omdat daarin de relevante taken en bevoegdheden van de volledige organisatie waarvan de FIE deel uitmaakt, worden omschreven in plaats van die van de specifieke eenheid. UK, DK, EE, FI, BG, IE, IT, AT, ES, LU en SK verstrekten over deze kwestie geen duidelijke informatie.

⁹ Wat artikel 8 betreft, hebben vijf lidstaten gegevens meegedeeld. UK is nader ingegaan op de omzetting van artikel 10.

¹⁰ Definitie aangenomen op de plenaire vergadering van de Egmont-groep van 1996 en gewijzigd in juni 2004.

Ten behoeve van de samenwerking tussen FIE's is het ook belangrijk aan FIE's duidelijke bevoegdheden te verlenen op het gebied van de "verspreiding" van informatie¹¹. Deze informatieverspreiding is vooral op het nationale niveau belangrijk, d.w.z. wanneer FIE's informatie verspreiden onder de bevoegde autoriteiten; de FIE's moeten echter ook grensoverschrijdend informatie kunnen verspreiden. In de wetgeving van een aantal lidstaten (EL, NL, SE, CZ, HU, CY, PL, RO) wordt voorzien in samenwerking met buitenlandse FIE's, hoewel er bij de opsomming van FIE-kerntaken niet expliciet wordt verwezen naar de "verspreiding" van informatie. Een aantal lidstaten – zoals UK, DK, SK, EE, AT, ES, FI, BG, IE, LU en IT – verstrekten over deze kwestie geen duidelijke informatie.

(b) Op nationaal niveau verzamelde relevante informatie – artikel 1, lid 1, en artikel 2, lid 1

Het besluit blijft vrij vaag over de vraag in hoeverre informatie toegankelijk moet zijn voor FIE's; alleen in artikel 4, lid 2, is het zogenaamde multidisciplinaire vereiste neergelegd: alle relevante administratieve informatie, wetshandavingsgegevens en financiële informatie moeten worden uitgewisseld. De onderstaande analyse heeft bijgevolg ten doel om – louter op basis van de ontvangen reacties - een beter inzicht te krijgen in wat wordt verstaan onder *binnen* de FIE's vergaarde "relevante informatie" in de zin van artikel 1, lid 1, zonder rechtstreeks te evalueren in hoeverre lidstaten aan dit vereiste voldoen. Belangrijk in dit verband zijn de uit de anti-witwasrichtlijnen voortvloeiende verplichtingen. Met het oog op een doeltreffende samenwerking is het voor een EU-FIE ook van essentieel belang te weten welke informatie er binnen een partner-EU-FIE wordt verzameld.

De kwestie of een FIE toegang heeft tot bepaalde gegevensbanken dan wel aanvullende informatie kan vragen bij diverse autoriteiten, is in de lidstaten zeer uiteenlopend geregeld. In een aantal lidstaten moeten de politiediensten informatie verstrekken, in andere lidstaten geldt dit ook voor belasting- of douanediensten (SE, DE), of zelfs voor diverse andere instanties (BE, EL, LT, LV, PL, ES, MT, RO, CZ, FI, IT). In sommige lidstaten leidt deze bredere werkingssfeer ook tot onduidelijkheid omtrent de vraag welke instanties nu eigenlijk informatie moeten verstrekken (bv. "overheidsdiensten" (LV), "desbetreffende uitvoerende instanties" (ES)). HU, UK, LU, DK, SK, EE, AT, FR, NL, PT, IE en BG verstrekten over deze kwestie geen concrete informatie.

(c) Relevante informatie – verplichting voor wetshandavingsinstanties om FIE's informatie te verstrekken – in samenhang met artikel 4, lid 2

Een aantal lidstaten liet de Commissie weten dat hun wetshandavingsinstanties wettelijk verplicht zijn FIE's informatie te verstrekken. Met name DE, BE, MT, LT, PL, SE, CZ, IT en CY deelden mee dat zij een dergelijke verplichting hebben ingevoerd.

(d) Relevante informatie – mogelijkheid voor FIE's om binnenlandse meldende instanties aanvullende financiële informatie te vragen - in samenhang met artikel 4, lid 2

Aangezien informatie-uitwisseling tussen FIE's betrekking heeft op gevoelige financiële informatie, is het belangrijk te weten of FIE's aan financiële instellingen of andere meldende

¹¹ In dit verslag wordt alleen ingegaan op de kerntaak van verspreiding van informatie in het kader van de FIE-samenwerking en wordt de informatieverspreiding onder wetshandavingsinstanties en andere bevoegde autoriteiten, zoals toezichthoudende instanties, niet geanalyseerd.

instanties aanvullende informatie kunnen vragen over meldingen betreffende verdachte transacties. Veel lidstaten (HU, FR, SI, SE, BE, EL, FI, EE, LT, NL, MT, RO, PL, LV, IT, DE) lieten weten dat hun FIE's krachtens de wetgeving aanvullende gegevens kunnen vragen aan financiële instellingen en andere meldende instanties. UK, LU, DK, SK, AT, PT, IE, BG, ES, CZ en CY verstrekten over deze kwestie geen duidelijke informatie.

(e) Mededeling aan het secretariaat-generaal van de Raad (artikel 2, lid 3)

De lidstaten moeten aan het secretariaat-generaal van de Raad schriftelijk meedelen welke eenheid hun FIE is in de zin van dat artikel. Slechts vier lidstaten (DE, LU, IT, MT) verklaarden in hun antwoord dat zij dit hebben gedaan of binnenkort zullen doen.

3.2. BASIS VOOR INFORMATIE-UITWISSELING

Informatie-uitwisseling heeft ten doel FIE's in staat te stellen meldingen over verdachte transacties correct te analyseren¹². Zeventien lidstaten deelden wetsbepalingen mee waarin het recht op en de behoefte aan samenwerking met buitenlandse FIE's worden bevestigd. Alleen ES maakt in zijn wetgeving betreffende samenwerking en informatie-uitwisseling tussen FIE's, een onderscheid tussen het Europese en het internationale niveau. Achttien lidstaten hebben in hun wetgeving specifieke bepalingen over informatie-uitwisseling opgenomen. In de wetgeving van drie lidstaten lijken er bepalingen over FIE-samenwerking (LT, NL, PT) te zijn opgenomen, doch geen specifieke bepalingen over informatie-uitwisseling. De wetgeving van EL lijkt beperkt te zijn tot internationale samenwerking in het algemeen en tot het geval waarin de FIE informatie ontvangt. DK, BG, IE en AT verstrekten over deze kwestie geen concrete informatie.

(a) "FIE's (gaan) (...) uit eigen beweging of op verzoek (over) tot de uitwisseling van alle beschikbare gegevens die van belang kunnen zijn (...)" - artikel 1, lid 2

Vier lidstaten (HU, SI, LV, MT) deelden wetsbepalingen mee, terwijl nog eens vier lidstaten (FR, SE, CZ, CY) met name verklaarden dat zij zowel uit eigen beweging als op verzoek informatie uitwisselen, doch zonder wetsbepalingen over te leggen.

(b) Politieële FIE's kunnen informatie verstrekken – artikel 1, lid 3

Politieële FIE's zijn ingevolge deze bepaling aan minder stringente voorschriften onderworpen. De lidstaten verstrekten over dit artikel geen specifieke informatie waaruit zou blijken dat er voor politieële FIE's andere wetsbepalingen gelden dan voor andere soorten FIE's.

(c) Bij de uitoefening van hun taken mogen FIE's geen invloed ondervinden van hun interne status – artikel 3

Het wordt aan de lidstaten overgelaten om de meest geschikte status voor hun FIE te kiezen, met dien verstande dat FIE's in staat moeten zijn hun taken naar behoren uit te oefenen. Drieëntwintig lidstaten verstrekten verklaringen of wetsbepalingen luidens welke er wordt samengewerkt met buitenlandse FIE's ongeacht hun status. In de landen waar de samenwerking is geregeld in politiewetten (bv. AT, SK) bestaat er over sommige kwesties

¹² Het is belangrijk erop te wijzen dat de tussen FIE's uitgewisselde informatie altijd betrekking heeft op verdachte transacties, zodat er geen sprake is van overlapping met andere vormen of kanalen van Europese samenwerking (bv. Europol).

echter nog onduidelijkheid, en het is moeilijk te beoordelen of de desbetreffende voorschriften alle soorten FIE's dekken omdat dit niet duidelijk in de wettekst wordt vermeld. Alleen in de wetgeving van NL wordt uitdrukkelijk verwezen naar "buitenlandse van overheidswege aangewezen *politiële- of niet-politiële* instanties die een vergelijkbare taak hebben". UK, DK, BG en IE verstrekten over deze kwestie geen concrete informatie.

3.3. WIJZE WAAROP INFORMATIE WORDT UITGEWISSELD

In meerdere bepalingen van het besluit (de artikelen 4, 6 en 7, en artikel 9, lid 1) wordt uiteengezet op welke wijze informatie in de verschillende fasen van de gegevensuitwisselingscyclus wordt doorgegeven. In een algemene verklaring beklemdoonden elf lidstaten (FR, UK, SI, CY, EE, AT, EL, LV, PL, PT, RO) dat zij bij de informatie-uitwisseling de door de Egmont-groep aangenomen beginselen¹³ toepassen en dat zij dus voldoen aan de relevante voorschriften van het besluit. Twee lidstaten (CZ, NL) deelden met name mee dat zij een beknopte samenvatting van de relevante feiten verstrekken (*artikel 4, lid 1*).

(a) De beantwoording van een verzoek – artikel 4, lid 2

De FIE moet bij de beantwoording van een verzoek alle relevante informatie verstrekken, waaronder de beschikbare financiële informatie en de gevraagde wetshandavingsgegevens. Dit is een van de belangrijkste bepalingen van het besluit.

Negen lidstaten (HU, FR, SE, ES, NL, BE, CZ, EE, UK) verstrekten verklaringen en wetsbepalingen waarin tot op zekere hoogte wordt aangegeven welke informatie wordt uitgewisseld, maar waarbij het niet altijd volledig duidelijk is of het om financiële informatie dan wel om wetshandavingsgegevens gaat. Hoewel sommige lidstaten (HU, FR, BE, CZ, EE) beklemdoonden dat zij ook financiële en bancaire gegevens doorgeven, kan worden verondersteld dat andere lidstaten op dat gebied terughoudender zijn. Welke gegevens de FIE's kunnen doorgeven, lijkt aanzienlijk te verschillen van lidstaat tot lidstaat. Doch aangezien er in het besluit niet wordt omschreven wat er moet worden verstaan onder "alle relevante informatie", kan moeilijk worden beoordeeld in hoeverre de lidstaten daadwerkelijk voldoen aan dit cruciale vereiste.

Hoewel het wederkerigheidsbeginsel geen voorwaarde is voor de in het besluit bedoelde informatie-uitwisseling, wordt in de wetgeving of de praktijk van veel lidstaten toch naar dit beginsel verwezen (FR, SI, BE, RO, CZ, PL). EE verklaarde daarentegen dat het dit beginsel niet meer toepast.

(b) Gevallen van weigering – artikel 4, lid 3

In artikel 4, lid 3, wordt in nogal algemene bewoordingen omschreven in welke gevallen een FIE mag weigeren informatie te verstrekken aan buitenlandse FIE's. Vijf lidstaten (HU, FR, ES, MT, NL) deelden wetsbepalingen van diverse aard mee. In deze bepalingen wordt meestal verwezen naar fundamentele beginselen, zoals soevereiniteit, nationale veiligheid en het gevaar dat strafrechtelijke onderzoeken worden geschaad. Tweeëntwintig lidstaten verstrekten over deze kwestie geen concrete informatie.

¹³ Beginselen voor de uitwisseling van informatie tussen FIE's over witwas- en terrorismefinancieringsdossiers, Den Haag, 13 juni 2001.

(c) Informatie-uitwisseling uit eigen beweging – artikel 6

Over het algemeen lijkt er geen onderscheid te worden gemaakt tussen informatie die "op verzoek" dan wel uit eigen beweging kan worden doorgegeven.

(d) Beschermd communicatiekanalen – artikel 7

Daar informatie veilig moet kunnen worden uitgewisseld, verplicht het besluit de lidstaten beschermde communicatiekanalen in te stellen. De belangrijkste communicatiekanalen die door de lidstaten werden vermeld, zijn: Egmont Secure Web (beveiligde, gecodeerde wijze van informatie-uitwisseling via het internet), FIU.NET (computerondersteund informatie-uitwisselingsysteem van EU-FIE's), Europol en Interpol voor politieke FIE's.

Elf lidstaten (DE, FR, BE, CZ, SK, ES, EL, FI, LV, NL, PT) bevestigden dat zij deelnemen aan het FIU.NET-project, terwijl SE en CY daarvan lid wensen te worden en AT daaraan niet deelneemt. Vijftien lidstaten (DE, UK, FR, SE, BE, CZ, SK, CY, AT, ES, EL, FI, LV, NL, PT) bevestigden dat zij het Egmont Secure Web als communicatiekanaal gebruiken.

(e) Memoranda van overeenstemming – artikel 7

In een aantal gevallen zijn memoranda van overeenstemming een belangrijk instrument ter regeling van de informatie-uitwisseling tussen FIE's. Via deze memoranda kunnen bepalingen van het besluit worden uitgevoerd zonder wetgevende maatregelen vast te stellen.

Zestien lidstaten (DE, FR, SE, BE, EE, ES, EL, FI, LV, NL, PT, RO, PL, IT, MT, CZ) verklaarden dat zij met andere landen dergelijke memoranda hebben gesloten. Een aantal lidstaten (DE, FR, SE, CZ, IT, MT, EE) verklaarde dat zij niet verplicht zijn dergelijke memoranda te gebruiken. In de wetgeving van PL lijkt een beperking te zijn opgenomen, aangezien daarin wordt bepaald dat buitenlandse informatie wordt uitgewisseld "op basis van wederkerigheid en in de in bilaterale overeenkomsten vastgestelde vorm". HU, UK, SI, LU, DK, SK, CY, AT, LT, BG en IE verstrekten over deze kwestie geen concrete informatie.

3.4. VERTROUWELIJKHEID EN GEGEVENSBESCHERMING

Meerdere lidstaten bevestigden dat zij veel aandacht besteden aan vertrouwelijkheid en dat zij strenge nationale gegevensbeschermingswetgeving in acht nemen. D.w.z. dat voor FIE's de algemene gegevensbeschermingswetgeving geldt. Een aantal lidstaten verwees ook naar de EU-gegevensbeschermingsrichtlijn¹⁴.

(a) Gebruik van verkregen informatie – artikel 5, leden 1 tot en met 3

Een aantal lidstaten (LU, MT, PL, CZ, HU, FR, ES, SI, FI, RO, LV) deelde een algemene bepaling mee op grond waarvan in het eigen land en/of uit het buitenland verkregen informatie moet worden gebruikt voor de strijd tegen het witwassen (en tegen terrorismefinanciering). Slechts enkele lidstaten (DE, SE, NL) verklaarden dat informatie alleen kan worden gebruikt voor gezamenlijk overeengekomen doeleinden en dat zij bijgevolg

¹⁴ Richtlijn 95/46/EG van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, PB L 281 van 23.11.1995.

de voor partner-FIE's geldende beperkingen in acht nemen. Dertien lidstaten verstrekten over deze kwestie geen concrete informatie.

Om ervoor te zorgen dat informatie, zodra zij is verkregen, daadwerkelijk kan worden gebruikt voor strafrechtelijke onderzoeken of voor de vervolging van witwaspraktijken, schrijft artikel 5, lid 3, voor dat de verstreckende lidstaat niet kan weigeren zijn toestemming voor een dergelijk gebruik te geven, tenzij hij zulks mag op grond van de eigen wettelijke beperkingen of onder de voorwaarden bedoeld in artikel 4, lid 3. Slechts enkele lidstaten (bv. NL, DK) zijn dieper ingegaan op deze kwestie en wezen erop dat bepaalde autoriteiten moeten instemmen met de doorgifte van informatie.

(b) Geen toegang voor andere autoriteiten, instanties of diensten – artikel 5, lid 4

LT, RO, CZ, BE, DE, NL, AT, LV, CY en EL deelden verklaringen of wetsbepalingen mee luidens welke FIE-gegevens niet toegankelijk zijn voor derden. Er lijkt onduidelijkheid te bestaan over de betekenis van de in het besluit gebruikte woorden "andere autoriteiten, instanties of diensten". Het is enigszins onduidelijk of er geen tegenstrijdigheid is tussen deze bepaling en de verklaring van een aantal lidstaten (zoals SE, FI) dat hun FIE informatie mag doorgeven aan andere wetshandavingsinstanties of dat de door de FIE bewaarde gegevens (gedeeltelijk) toegankelijk zijn voor politiediensten. Bovendien lijken de gegevensbeschermingsregels in een aantal landen (HU, UK) te gelden voor de organisatie waarvan de FIE deel uitmaakt, zonder dat er specifieke voorschriften voor de FIE zelf zijn vastgesteld. LU, EE, IT, SK, PL, PT, BG en IE verstrekten over deze kwestie geen concrete informatie. Bijgevolg is het moeilijk te beoordelen of is voldaan aan artikel 5, lid 4.

(c) Verdrag van de Raad van Europa, dezelfde regels inzake vertrouwelijkheid en gegevensbescherming – artikel 5, lid 5

De lidstaten verstrekten geen details over bepalingen ter nakoming van het Verdrag van de Raad van Europa van 1981¹⁵ en de Aanbeveling nr. R(87) 15 van 1987¹⁶ (zie het in artikel 5, lid 5, van het besluit neergelegde vereiste).

In artikel 5, lid 5, wordt tevens bepaald dat "op de bescherming van de verstrekte gegevens (...) ten minste dezelfde regels inzake vertrouwelijkheid en bescherming van persoonsgegevens van toepassing (zullen) zijn als die van de nationale wetgeving van toepassing op de *verzoekende FIE*." Deze bepaling houdt dus de erkenning in van de wetgeving van de andere staat.

Een aantal lidstaten deelde wettelijke voorschriften mee waarin wordt bepaald dat informatie alleen aan een buitenlandse FIE kan worden doorgegeven wanneer voor die FIE dezelfde voorschriften inzake geheimhouding (BE, MT, RO) of beroepsgeheim (FR, ES) gelden als in de nationale wetgeving van de verstreckende staat, dan wel wanneer die FIE aan een gegevensbeschermingsregeling is onderworpen (SI). Deze voorschriften kunnen geldig zijn voor internationale samenwerking, maar lijken niet volledig te voldoen aan de in artikel 5, lid 5, vastgestelde vereisten voor het EU-niveau. Bovendien moet ermee rekening worden gehouden dat "beroepsgeheim" slechts één aspect is van "vertrouwelijkheid".

¹⁵ Verdrag nr. 108 van de Raad van Europa van 1981 tot bescherming van personen met betrekking tot de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens.

¹⁶ Aanbeveling nr. R(87) 15 van 15 september 1987 tot regeling van het gebruik van persoonsgegevens op politieel gebied.

4. CONCLUSIES

Samenwerking tussen EU-FIE's moet gebaseerd zijn op een wet- en regelgevingskader dat is gericht op de totstandbrenging van wederzijds vertrouwen. Dit verslag geeft een voorlopig beeld van de tenuitvoerlegging door de lidstaten van het besluit inzake FIE-samenwerking. In dit verslag wordt bevestigd dat er grote verschillen bestaan op het gebied van de organisatie van EU-FIE's, alsook op het gebied van het soort informatie dat voor hen toegankelijk is en tussen hen kan worden uitgewisseld.

Gelet op de ontvangen informatie, werd in het verslag vooral ingegaan op wetgeving en minder op de operationele aspecten van samenwerking. Die operationele aspecten zijn echter van cruciaal belang. Hoewel wetgeving in overeenstemming kan zijn met de bepalingen van het besluit, kan de praktijk een ander beeld laten zien. Over het algemeen hebben de lidstaten in hun wetgeving geen onderscheid gemaakt tussen samenwerking op EU-niveau en op internationaal niveau.

Op *juridisch vlak* lijken de lidstaten in de regel de meeste kernvereisten van het besluit in acht te nemen: in wetsbepalingen worden de FIE-taken vastgesteld en wordt samenwerking met FIE's met een andere juridische status geregeld. Er lijkt echter onduidelijkheid te bestaan over het voor FIE's geldende rechtskader inzake gegevensbescherming. Er zal daarover meer duidelijkheid zijn na de formele aanneming van het *voorgestelde kaderbesluit inzake de bescherming van persoonsgegevens voor wetshandhavingsdoeleinden*¹⁷ en de tenuitvoerlegging ervan door de lidstaten. In dit verband zal worden nagegaan of het nodig is aanvullende maatregelen vast te stellen. Het zou ook nodig kunnen zijn om de gemeenschappelijke kennis over de voor FIE's geldende relevante gegevensbeschermingsbepalingen te verbeteren en er kan worden overwogen de ontwikkeling van richtsnoeren te onderzoeken.

Ook bij de uitvoering van artikel 4, lid 2, van het besluit doen zich in de praktijk problemen voor, aangezien vele administratieve FIE's geen politie-informatie kunnen uitwisselen of dergelijke informatie slechts met grote vertraging kunnen verstrekken. Het is mogelijk dat sommige politieke FIE's bepaalde cruciale informatie uit hun gegevensbanken niet mogen doorgeven aan administratieve eenheden. Veel problemen zijn een gevolg van het feit dat er geen consensus is over de vraag welke informatie voor FIE's toegankelijk is en welke "relevante informatie" moet worden uitgewisseld. Dit gebrek aan duidelijkheid kan leiden tot gebrekkige communicatie en misverstanden.

Bijgevolg wordt voorgesteld dat EU-FIE's als een eerste stap overwegen na te gaan welke beproefde methoden er bestaan inzake de op nationaal niveau voor FIE's toegankelijke informatie. Bovendien moet worden beklemtoond dat toegang tot aanvullende financiële informatie en de mogelijkheid tot uitwisseling van die informatie van essentieel belang zijn voor de doeltreffende werking van FIE's.

Aangezien de wijze waarop informatie wordt uitgewisseld vooral op operationeel niveau lijkt te zijn geregeld, kan op basis van de ontvangen antwoorden moeilijk worden beoordeeld in hoeverre de lidstaten die verplichting hebben uitgevoerd. Om de informatie-uitwisseling op EU-niveau te vergemakkelijken en de multilaterale samenwerking aan te moedigen, zou

¹⁷ Op de JBZ-Raad van 8 en 9 november 2007 werd er politieke overeenstemming bereikt over het voorstel.

kunnen worden overwogen een standaard-memorandum van overeenstemming tussen EU-FIE's in te voeren.

Het is van essentieel belang om de operationele samenwerking tussen EU-FIE's te versterken. Dit zou kunnen worden ondersteund door werkzaamheden in het kader van het EU-FIE-platform¹⁸ en door een duidelijk omschreven FIU.NET-project dat zorgt voor een doeltreffende operationele samenwerking. De werkzaamheden van het EU-FIE-platform kunnen als een waardevol uitgangspunt worden beschouwd.

Er zou kunnen worden nagegaan of de bepalingen van het besluit moeten worden bijgewerkt in die zin dat daaronder ook de bestrijding van terrorismefinanciering valt en dat voor alle FIE's dezelfde vereisten gelden, ongeacht hun juridische status.

¹⁸ Informeel platform van EU-FIE's dat in 2006 door de Commissie is opgericht om de voor FIE's relevante uitvoeringskwesties betreffende de derde anti-witwasrichtlijn te onderzoeken.