



Advies nr. 37/2016 van 29 juni 2016

Betreft: 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, wat betreft het financieren van verenigingen die aanzetten tot haat, discriminatie, geweld of segregatie (CO-A-2016-039)

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 aanvulling van de wet van 11 januari 1993 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van

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>

geld en de financiering van terrorisme, wat betreft het financieren van verenigingen die aanzetten tot haat, discriminatie, geweld of segregatie² (hierna "het wetsvoorstel").

2. Het wetsontwerp strekt ertoe de wet van 11 januari 1993³ aan te vullen teneinde "(...) *geldstromen te controleren die bestemd zijn voor verenigingen die aanzetten tot haat, discriminatie, geweld of segregatie*". De indieners gaan er van uit dat religieuze haatspraak de voedingsbodem creëert waarop extremisme en terrorisme gedijen⁴.

III. INHOUD VAN HET WETSVORSTEL

3. Artikel 2 van het wetsvoorstel luidt als volgt :

"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, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 18 januari 2010, wordt na het eerste gedachtestreepje een nieuw gedachtestreepje ingevoegd, luidende:

"- het in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzetten tot haat, discriminatie, geweld of segregatie op basis van nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap, sociale afkomst, geslacht, zwangerschap, bevalling of moederschap, geslachtsverandering, genderidentiteit of genderexpressie in de zin van artikel 20, 1°-4° van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme en xenofobie ingegeven daden, artikel 22, 1°-4° van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en artikel 27, 1°-4° van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen."

4. 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 witwassen.⁵

5. Via het wetsvoorstel wenst men het in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzetten tot haat, discriminatie, geweld of segregatie op discriminatoire basis toe

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

³ 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.

⁴ Eerste alinea van de toelichting bij het wetsvoorstel.

⁵ STESENS, G., Witwasreglementering. Artikelsgewijze bespreking, Kluwer, 2011, 37.

te voegen 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.

IV. ALGEMEEN ONDERZOEK

A. Legaliteitsbeginsel - Onderzoek van de kwaliteit van de wetgeving

5. Volgens artikel 8 EVRM en artikel 22 Grondwet moet het wetsvoorstel voldoen aan een aantal kwaliteitsvereisten⁶. Het wetsvoorstel moet voldoende precies en dus voorzienbaar zijn. De wetgeving dient volgens de rechtspraak van het EHRM zelfs extra precies te zijn⁷ en nog bijkomende procedurele garanties te voorzien⁸, 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.

6. De Commissie stelt vast dat het wetsvoorstel de wijziging van de wet van 11 januari 1993 koppelt aan concrete misdrijven.

7. De Commissie is derhalve van oordeel dat het wetsvoorstel op dat punt voldoet aan de vereiste van voorzienbaarheid van de wetgeving.

B. Finaliteitsbeginsel

8. 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.”*

9. De Commissie is van oordeel dat artikel 2 van het wetsvoorstel logica mist. Het doel van het voorstel zoals vermeld in de toelichting (de financieringsstromen voor religieuze haatspraak blootleggen en laten opdrogen⁹) beantwoordt immers niet aan de draagwijdte van de voorgestelde wijziging van de wet van 11 januari 1993. De voorgestelde wijziging houdt immers in dat het in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden aanzetten tot haat, discriminatie,

⁶ EHRM 4 mei 2000, Rotaru, § 52.

⁷ 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).

⁸ EHRM, Kruslin t Frankrijk.

⁹ Alinea 4 van de toelichting bij het wetsvoorstel

geweld of segregatie op discriminatoire basis 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 van de indieners volgens de toelichting dus is om de financiering van bepaalde vormen van het aanzetten tot haat, discriminatie, geweld of segregatie op discriminatoire basis aan te pakken, strekt de voorgestelde wetswijziging er technisch gezien toe dat net niet de *financiering* van die misdrijven wordt aangepakt, maar wel het witwassen van de eventuele illegale vermogensvoordelen die deze misdrijven zouden *opleveren* (waarbij kan betwijfeld worden dat deze misdrijven geld opbrengen).¹⁰ Indien de indieners het beoogde doel willen realiseren, had het wetsvoorstel de toepassingsfeer van de wet van 11 januari 1993 moeten uitbreiden van witwassen en de financiering van terrorisme tot eveneens de financiering van het aanzetten tot haat, discriminatie, geweld of segregatie op discriminatoire basis. Bedoeling van de indieners is immers om eventuele geldstromen die worden gestopt in het aanzetten tot haat, discriminatie, geweld of segregatie op discriminatoire basis bloot te leggen en te laten opdrogen, terwijl de technische uitwerking er enkel toe zou leiden dat eventuele illegale opbrengsten onder de toepassing van de witwasgerelateerde bepalingen van de wet van 11 januari 1993 te brengen.

C. Proportionaliteit

10. 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 surveille van burgers, enkel toelaatbaar zijn onder het EVRM indien deze activiteiten noodzakelijk zijn voor het beschermen van de democratische samenleving¹¹.

11. De Commissie stelt vast dat de toelichting bij het wetsvoorstel uitgaat van de noodzaak om de financiering van religieuze haatspraak aan te pakken, terwijl artikel 2 van het wetsvoorstel niet alleen verwijst naar het aanzetten tot haat, discriminatie, geweld of segregatie op grond van 'geloof', maar op grond van zowat elke mogelijke discriminatiegrond (nationaliteit, een zogenaamd ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, levensbeschouwing, politieke overtuiging, syndicale overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap, sociale afkomst, geslacht, zwangerschap, bevalling of moederschap, geslachtsverandering, genderidentiteit of genderexpressie).

¹⁰ Waarmee de Commissie niet ontkent dat de aanpak van witwassen ook wel een algemeen preventief effect kan hebben.

¹¹ Zie onder meer EHRM, *Klass e.a. tegen Duitsland*, 6 september 1978.

12. De remedie is derhalve niet aangepast aan de probleemstelling, waardoor het wetsvoorstel niet beantwoordt aan de noodzakelijkheids- en proportionaliteitsvereiste van artikel 4 § 1 1° WVP.

OM DEZE REDENEN

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

De Wnd. Administrateur,

De Voorzitter,

(get.) An Machtens

(get.) Willem Debeuckelaere