

EUROPEES PARLEMENT

2004



2009

Commissie verzoekschriften

27.1.2005

2004/0137(COD)

ADVIES

van de Commissie verzoekschriften

aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, met inbegrip van terrorismefinanciering
(COM(2004)0448 – C6-0143/2004 – 2004/0137(COD))

Rapporteur voor advies: Luciana Sbarbati

BEKNOPTE MOTIVERING

Het is niet de eerste keer dat het Europees Parlement geconfronteerd wordt met het netelige probleem van het met elkaar in overeenstemming brengen van de eisen in verband met de openbare orde en veiligheid en de eisen inzake de grondrechten. De Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken heeft onlangs een initiatiefverslag aan het Europees Parlement voorgelegd over de toekomst van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, nl. het verslag-Bourlanges (A6-0010/2004), dat op 14 oktober 2004 is aangenomen (P6_TA(2004)0022). In de plenaire vergadering is met 329 stemmen vóór een amendement op dit verslag goedgekeurd dat voorziet in een voorafgaande toetsing van elk nieuw wetsvoorstel aan de hand van de grondrechten (door voor alle wetsbesluiten van de Unie of van de Gemeenschap de voorafgaande evaluatie van de eerbiediging van de grondrechten te eisen (zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie).

Het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, met inbegrip van terrorismefinanciering, moet dus gezien worden tegen de achtergrond van deze "grijze zone" waarin de individuele rechten en vrijheden afgeschaft dreigen te worden uit hoofde van een superieur algemeen belang, nl. de preventie en repressie van terroristische activiteiten. De wetgever schijnt zich dan ook bewust te zijn van het gevaar dat de strekking en de werkingssfeer van de onderhavige regelgeving tot een belangenconflict kunnen leiden: in de laatste overweging van het voorstel (overweging 29) wordt nl. bepaald dat deze richtlijn de grondrechten eerbiedigt en strookt met de beginselen die in het Handvest van Nice (de grondrechten van de Europese Unie) zijn neergelegd, welk handvest thans is opgenomen in deel II van het grondwettelijk verdrag, en dat deze richtlijn ook in overeenstemming is met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

In het dictum van het voorstel wordt deze verklaring evenwel slechts tot uitdrukking gebracht in een banale intentieverklaring, die afbreuk doet aan de politieke ethiek van het Europees Parlement dat zich, sinds het Handvest van Nice is geproclameerd, ertoe heeft verplicht de essentie van dit handvest te eerbiedigen bij de uitoefening van zijn institutionele bevoegdheden. In het advies inzake het grondwettelijk verdrag verklaart het Parlement deze verplichting te willen uitbreiden tot alle instellingen van de Unie: *opname van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in deel II van de Grondwet, hetgeen inhoudt dat alle bepalingen van de EU-wetgeving en alle maatregelen die door de EU-instellingen worden genomen of die gebaseerd zijn op de EU-wetgeving, moeten stroken met deze normen (resolutie van het EP, T6-0004/2005 van 12.1.2005)*

Maar ook de Commissie heeft altijd blijk gegeven van de wil om deze pro-actieve aanpak te volgen ten aanzien van het grondwettelijk verdrag, zoals door de heer R. Prodi, voormalig Commissievoorzitter, benadrukt werd aan het einde van de vorige Intergouvernementele Conferentie in een boodschap aan zijn ambtenaren. In deze boodschap verklaarde hij dat de opname van het Handvest van de grondrechten in de tekst, de duidelijke bekrachtiging van de waarden en doelstellingen van de Unie, alsook de basisbeginselen die ten grondslag liggen aan de betrekkingen tussen de Unie en haar lidstaten, ons permitteren deze basistekst onze grondwet te noemen.

In het geval dat in verzoekschrift nr. 693/2003¹ wordt behandeld en dat betrekking heeft op de normale activiteiten van advocaten, nl. het adviseren en verdedigen van hun cliënten, kunnen de vrijheden en grondrechten vanuit diverse oogpunten aangetast worden: te beginnen met de bescherming van de persoonsgegevens (II-68 van het grondwettelijk verdrag) en van de vrijheid van meningsuiting en van informatie (II-71 van het grondwettelijk verdrag), het recht te werken en een vrijelijk gekozen of aanvaard beroep uit te oefenen (II-75, lid 2 van het grondwettelijk verdrag), en het recht op een onpartijdig gerecht (II-107). Zoals door de rekwesstranten uitvoerig is beredeneerd, is de onafhankelijkheid van de advocaat, die verband houdt met het recht van "een ieder ...zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen" (II-107, tweede alinea), nu juist gebaseerd op de eerbiediging van het beroepsgeheim; zowel de onafhankelijkheid als het beroepsgeheim zouden aangetast worden door de in hoofdstuk III van onderhavig wetsvoorstel neergelegde meldingsplicht. De advocaat, die verplicht wordt gesteld een verdachte transactie mede te delen aan de financiële inlichtingeneenheid, wordt aldus een informant van de overheid. Er zij in dit verband op gewezen dat volgens de geconsolideerde rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen² "het genot van het eigendomsrecht en de vrijheid van beroepsuitoefening dus aan beperkingen [kunnen] worden onderworpen, mits dergelijke beperkingen werkelijk beantwoorden aan de doeleinden van algemeen belang die de Gemeenschap nastreeft, en, het nagestreefde doel in aanmerking genomen, niet zijn te beschouwen als een onevenredige en onduidelbare ingreep, waardoor de gewaarborgde rechten in hun kern worden aangetast".

De vertrouwensrelatie, die van fundamenteel belang is voor het sluiten van een contract tussen de advocaat en zijn cliënt, veronderstelt dat de cliënt vrijelijk en zonder dubbelhartigheid een adviseur in vertrouwen kan nemen en dat de advocaat op onpartijdige wijze een adequaat juridisch advies kan verstrekken aan zijn cliënt. Indien de advocaat daarentegen vanaf het eerste werkcontact met zijn cliënt voor een derde dient te werken en een voorafgaand onderzoek moet verrichten om de identiteit van zijn cliënt en het werkelijke doel van het verzoek om advies vast te stellen, dan verzwakt hij zijn rol. En indien er geen advocaat meer is die als filter kan dienen, dan wordt het nog moeilijker een eventuele misdaad te voorkomen, waardoor het tegenovergestelde wordt bereikt van het doel dat met dit wetsvoorstel wordt nagestreefd.

Verzoekschrift nr. 693/03 heeft weliswaar betrekking op richtlijn 2001/97/EG tot wijziging van de vorige richtlijn 91/308/EEG, die het nieuwe wetsvoorstel beoogt af te schaffen. Maar de Commissie wijst er in haar toelichting op dat "de nieuwe richtlijn dient voort te bouwen op het huidige acquis en dat de bestaande bepalingen betreffende de behandeling van de beroepen niet in vraag mogen worden gesteld wanneer dat niet nodig is". En de ECOFIN-Raad van 7 december jl. heeft ervoor gewaakt om niet opnieuw een debat te beginnen over een vraagstuk ten aanzien waarvan in 2001 een moeilijke bemiddelingsprocedure was gevoerd. Het verzoekschrift wordt echter ondersteund door de Franse, Belgische, Duitse, Italiaanse, Spaanse en Poolse orden van advocaten, waarbij zich de Europese verenigingen van advocaten hebben aangesloten. Sinds 2001 ondergaan de betrokkenen de gevolgen van deze obscurantistische interpretatie van de

¹ Verzoekschrift 693/2003, ingediend door Paul-Albert Iweins (Fransman), namens de "Ordre des Avocats à la Cour de Paris", de "Conseil National des Barreaux" en de "Conférence des Batonniers"; antwoord van de Commissie ontvangen op 19.5.2004 (zie FdR CM\528795).

² Uitspraak van 17 oktober 1995, The Queen tegen Minister Of Agriculture, Fisheries And Food, Ex Parte National Federation of Fishermen's Organizations e.a., punt 55, en uitspraak van 7 augustus 1996, Commissie versus België, punten 31 en 32.

wetgeving. Bovendien was in artikel 2 van de richtlijn van 2001 bepaald dat de Commissie binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze richtlijn een evaluatieverslag moest indienen, in het bijzonder over de specifieke behandeling van advocaten en andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen: deze bepaling is dode letter gebleven. Intussen heeft de FATF (financiële task force betreffende het witwassen van zwart geld) weliswaar 40 aanbevelingen opgesteld voor het bestrijden van het terrorisme en de financiering ervan, maar dit vormt geen rechtvaardiging voor de algehele seponering van de talrijke protesten die uit hoofde van de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden door de betrokken beroepscategorieën naar voren zijn gebracht. De bewering dat de afschaffing van de vorige richtlijnen mede was ingegeven door de noodzaak om duidelijkheid te verschaffen, is verre van evident wanneer men de nieuwe regelgeving leest die 43 artikelen omvat. In de nieuwe tekst is nl. het moeilijk te begrijpen onderscheid tussen vereenvoudigde en uitgebreide "ken-uw-cliënt"-vereisten ingevoerd, alsook het verbod van bekendmaking van het doorgeven van verdachte gevallen aan de inlichtingeneenheid, met een pseudo-uitzondering op basis van artikel 25, tweede alinea, voor notarissen en andere onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen; en tenslotte is er op grond van de artikelen 37 en 38 een grote beoordelingsmarge overgelaten aan een nieuw Comité voor de voorkoming van het witwassen van geld voor wat betreft de tenuitvoerlegging van de technische aspecten, alsook voor de keuze van de diverse identificatievereisten. Dit alles zogenaamd om de vereisten van de rechtszekerheid te laten rijmen met de vereisten van de openbare orde.

Er is echter geen oplossing aangedragen voor het taalprobleem dat in verzoekschrift 177/2002 van de *Consejo General de la Abogancia Espanola* aan de orde is gesteld in verband met de onduidelijke vertaling in diverse talen van de formules waarmee bepaalde onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen, waaronder de advocaten, worden vrijgesteld van de informatieplicht wanneer zij de rechtspositie van hun cliënten bepalen (zie b.v. artikel 6, lid 3 van richtlijn 2001/97/EG en artikel 20, lid 2 van onderhavig voorstel). Dit is op zich zelf al een heel vaag concept dat de Commissie hardnekkig blijft gebruiken, na aan de Spaanse rekwestranten een even byzantijns antwoord te hebben gegeven. Er kan niet anders dan opgemerkt worden dat andere lidstaten van de FATF, variërend van Canada tot de Verenigde Staten, uitstel hebben verkregen bij de uitvoering van de 40 aanbevelingen voor de preventie van het witwassen van geld, en wel op grond van het waarborgen van de verdedigingsrechten van de burgers. Bovendien worden de activiteiten van advocaten en notarissen in de Zwitserse wetgeving terzake uitdrukkelijk uitgesloten van de toepassing van de maatregelen ter preventie van het witwassen van geld, en wordt de prioriteit erkend van het beroepsgeheim op deze gebieden.

Derhalve wordt de intrekking van dit voorstel verlangd en een nieuwe indiening ervan na de tenuitvoerlegging van de voorafgaande evaluatie waarvan sprake is in het verslag-Bourlanges (A6-0010/2004) en/of het evaluatieverslag dat in artikel 2 van richtlijn 2001/97/EG wordt genoemd. In de tweede plaats verlangt de commissie dat de volgende amendementen worden aangebracht:

AMENDEMENTEN

De Commissie verzoekschriften verzoekt de ten principale bevoegde Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken onderstaande amendementen in haar verslag op te nemen:

Door de Commissie voorgestelde tekst¹

Amendementen van het Parlement

Amendement 1

Artikel 2, lid 1, punt 3), letter b)

b) notarissen en andere onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen wanneer zij deelnemen, hetzij door op te treden in naam en voor rekening van hun cliënt in **enigerlei** financiële of onroerendgoedtransactie, hetzij door het bijstaan bij het voorbereiden of uitvoeren van transacties voor hun cliënt in verband met:

- i) de aan- en verkoop van onroerend goed of bedrijven;
- ii) het beheren van diens geld, waardepapieren of andere activa;
- iii) de opening of het beheer van bank-, spaar- of effectenrekeningen;
- iv) het organiseren van inbreng die nodig is voor de oprichting, de exploitatie of het beheer van vennootschappen;
- v) de oprichting, de exploitatie of het beheer van trusts, vennootschappen of soortgelijke structuren;

b) **advocaten**, notarissen en andere onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen wanneer zij deelnemen, hetzij door op te treden in naam en voor rekening van hun cliënt in **een** financiële of onroerendgoedtransactie, hetzij door het bijstaan bij het voorbereiden of uitvoeren van transacties voor hun cliënt in verband met:

- i) de aan- en verkoop van onroerend goed of bedrijven;
- ii) het beheren van diens geld, waardepapieren of andere activa;
- iii) de opening of het beheer van bank-, spaar- of effectenrekeningen;
- iv) het organiseren van inbreng die nodig is voor de oprichting, de exploitatie of het beheer van vennootschappen;
- v) de oprichting, de exploitatie of het beheer van trusts, vennootschappen of soortgelijke structuren;

voor zover de aldus van hun cliënten verkregen informatie niet ressorteert onder de door het beroepsgeheim gedekte activiteiten.

Amendement 2

Artikel 3, punt 12 bis) (nieuw)

12 bis) "activiteiten die door het beroepsgeheim zijn gedekt": de bepaling van de rechtspositie van de cliënt door de advocaten, de notarissen en andere

¹ Nog niet in het PB gepubliceerd.

onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen; het vervullen door genoemde personen van hun taak om hun cliënt te verdedigen en/of te vertegenwoordigen bij gerechtelijke of administratieve procedures, alsmede hun activiteiten in het kader van geschillenbeslechting en bemiddeling.

Amendement 3
Artikel 10, lid 3 bis (nieuw)

3 bis. De specifieke activiteiten van de onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen, zoals bedoeld in artikel 3, punt 12 bis), zijn niet onderworpen aan de in de artikelen 6, 7 en 8 van onderhavige richtlijn vervatte verplichtingen, aangezien voor deze activiteiten het beroepsgeheim de overhand heeft op genoemde verplichtingen.

Amendement 4
Artikel 20, lid 2

2. De lidstaten ***zijn er niet toe gehouden*** de in artikel 19, lid 1, vervatte verplichtingen ***toe te passen*** op notarissen, onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen, bedrijfsrevisoren, externe accountants en belastingadviseurs met betrekking tot de inlichtingen die zij van een van hun cliënten ontvangen of over een van hun cliënten verkrijgen wanneer zij de rechtspositie van hun cliënt bepalen dan wel in of in verband met een rechtsgeding verdedigen of vertegenwoordigen, met inbegrip van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding, ongeacht of dergelijke informatie vóór, gedurende of na een dergelijk geding wordt ontvangen of verkregen.

2. De lidstaten ***passen*** de in artikel 19, lid 1, vervatte verplichtingen ***niet*** toe op notarissen, onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen, bedrijfsrevisoren, externe accountants en belastingadviseurs met betrekking tot de inlichtingen die zij van een van hun cliënten ontvangen of over een van hun cliënten verkrijgen wanneer zij de rechtspositie van hun cliënt bepalen dan wel in of in verband met een rechtsgeding verdedigen of vertegenwoordigen, met inbegrip van advies over het instellen of vermijden van een rechtsgeding, ongeacht of dergelijke informatie vóór, gedurende of na een dergelijk geding wordt ontvangen of verkregen, ***ofwel in het kader van procedures van geschillenbeslechting of bemiddeling.***

Amendement 5
Artikel 20, lid 2, alinea 2 (nieuw)

Juridische adviezen die niet worden verstrekt in een duidelijke context van

witwasactiviteiten, zijn uitsluitend onderworpen aan het beroepsgeheim.

Amendement 6
Artikel 21, alinea 3 bis (nieuw)

De onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen zijn niet onderworpen aan de in de derde alinea vervatte bepalingen wanneer zij gebonden zijn aan het beroepsgeheim.

Amendement 7
Artikel 25, alinea 2

Wanneer onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen, notarissen, bedrijfsrevisoren, accountants en belastingadviseurs, handelend in de hoedanigheid van onafhankelijke beoefenaren van juridische beroepen, een cliënt trachten te doen afzien van een onwettige activiteit, wordt zulks niet als een mededeling in de zin van de eerste alinea aangemerkt.

Het in de eerste alinea vervatte verbod is niet van toepassing op die activiteiten van beoefenaren van juridische beroepen waarvoor in de eerste plaats het beroepsgeheim geldt.

Amendement 8
Artikel 39

De Commissie stelt uiterlijk **drie jaar** na de inwerkingtreding van deze richtlijn, en vervolgens ten minste om de drie jaar, een verslag over de toepassing van deze richtlijn op en legt dat verslag voor aan het Europese Parlement en de Raad.

De Commissie stelt uiterlijk **twee jaar** na de inwerkingtreding van deze richtlijn, **en in ieder geval vóór de inwerkingtreding van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa**, en vervolgens ten minste om de drie jaar, een verslag over de toepassing van deze richtlijn op, **in het bijzonder voor wat betreft de inachtneming van het beroepsgeheim van de advocaten en de andere onafhankelijke beoefenaars van juridische beroepen**, en legt dat verslag voor aan het Europese Parlement en de Raad.

PROCEDURE

Titel	Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, met inbegrip van terrorismefinanciering
Document- en procedurenummers	COM(2004)0448 – C6-0143/2004 – 2004/0137(COD)
Commissie ten principale	LIBE
Medeadviserende commissie Datum bekendmaking	PETI 27.10.2004
Nauwere samenwerking	nee
Rapporteur voor advies Datum benoeming	Luciana Sbarbati 22.11.2004
Behandeling in de commissie	18.1.2005
Datum goedkeuring amendementen	18.1.2005
Uitslag eindstemming	voor: 6 tegen: 4 onthoudingen: 0
Bij de eindstemming aanwezige leden	Robert Atkins, Manolis Mavrommatis, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Richard Seeber, Rainer Wieland, Michael Cashman, Proinsias De Rossa, Miguel Angel Martínez Martínez, David Hammerstein Mintz, Marcin Libicki
Bij de eindstemming aanwezige vaste plaatsvervangers	
Bij de eindstemming aanwezige plaatsvervangers (art. 178, lid 2)	