



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 13.09.2005
COM(2005) 426 definitief

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening, namens de Europese Gemeenschap, van Verdrag nr. 198 van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en terrorismefinanciering

(door de Commissie ingediend)

TOELICHTING

1. CONTEXT

Verdrag nr. 141 van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven werd in september 1990 door het Comité van ministers van de Raad van Europa goedgekeurd en op 8 november 1990 geopend voor ondertekening. Het is op 1 september 1993 in werking getreden en alle lidstaten van de EU zijn inmiddels partij bij het verdrag. Met dit verdrag wordt ernaar gestreefd een aantal regels vast te stellen die van toepassing zijn op strafrechtelijke onderzoeken die leiden tot het opleggen en het ten uitvoer leggen van beslissingen tot confiscatie, en een doeltreffend internationaal samenwerkingsmechanisme te verschaffen om daders de instrumenten voor en de opbrengsten van hun misdrijven te ontnemen.

Als gevolg van belangrijke ontwikkelingen die zich sinds 1990 hebben voorgedaan, waardoor een beter inzicht werd verkregen in het witwasrisico en de wijze om dit aan te pakken, zijn in 1998 echter besprekingen over mogelijke wijzigingen van het verdrag begonnen.

Het Bureau van de Europese Commissie voor strafrechtelijke vraagstukken (CDPC) van de Raad van Europa besloot in november 2000 een reflectiegroep in te stellen om na te gaan of het wenselijk was een aanvullend protocol bij het verdrag van 1990 op te stellen.

Het eindverslag van de reflectiegroep werd bij het CDPC ingediend tijdens zijn plenaire vergadering van juni 2002. De reflectiegroep concludeerde dat er sterke argumenten bestonden voor een algemene bijwerking van het verdrag, die maatregelen kon omvatten inzake de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en inzake internationale samenwerking tussen wetshandhavingsautoriteiten in strafzaken.

Tijdens zijn 52e vergadering in juni 2003 heeft het CDPC een Comité van deskundigen belast met het bijwerken en aanvullen van het verdrag van 1990. De opdracht werd vervolgens uitgebreid tot het vaststellen van maatregelen tegen de financiering van terrorisme overeenkomstig de internationale normen op dat gebied alsook van preventieve maatregelen. Deze uitvoerige wijzigingen hebben uiteindelijk veeleer geleid tot het opstellen van een nieuw verdrag dan tot het opstellen van een eenvoudig protocol.

Van december 2003 tot februari 2005 heeft het Comité van deskundigen zeven keer vergaderd en gediscussieerd over een voorstel voor een nieuw verdrag “inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en terrorismefinanciering”. Het akkoord dat op de vergadering van december 2004 werd bereikt, werd aan de parlementaire vergadering van de Raad van Europa van 27 januari 2005 voor raadpleging voorgelegd (advies nr. 254/2005). Op de laatste vergadering van het Comité van deskundigen in februari 2005 werd over de parlementaire amendementen gediscussieerd en werd een eindvoorstel opgesteld, dat op 7 maart 2005 door het CDPC werd onderzocht. Het Comité van ministers heeft op zijn 925^e vergadering van 3 mei 2005 het verdrag formeel goedgekeurd, en zo de weg bereid voor de plechtige ondertekening van de tekst op de derde top van staatshoofden en regeringsleiders, georganiseerd onder toezicht van de Raad van Europa te Warschau op 16 en 17 mei 2005. Elf lidstaten van de Raad van Europa, waarvan er acht lid zijn van de Europese Unie (België, Cyprus, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Polen, Portugal, Zweden), hebben op die top het verdrag ondertekend.

Het verdrag is op 16 mei 2005 ter ondertekening opengesteld. Het treedt in werking op de eerste dag van de maand die volgt op het verstrijken van een tijdvak van drie maanden na de dag waarop zes ondertekenaars, waarvan ten minste vier lidstaten van de Raad van Europa, er uitdrukkelijk mee instemmen daaraan gebonden te zijn.

2. HET RESULTAAT VAN DE ONDERHANDELINGEN

Op 25 juni 2004 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een aanbeveling aan de Raad om de Commissie te machtigen onderhandelingen te openen in het kader van de beraadslagingen van het Comité van deskundigen van de Raad van Europa [SEC(2004)822] voor de gebieden van communautaire bevoegdheid alsook aan een voorstel voor een gemeenschappelijk standpunt van de Raad over dezelfde onderhandelingen voor de gebieden die onder titel VI van het EU-Verdrag vallen [COM(2004)444] .

Op 19 november 2004 heeft de Raad een besluit vastgesteld waarbij de Commissie wordt gemachtigd onderhandelingen te voeren over de artikelen van het verdrag die onder de communautaire bevoegdheid vallen op grond van artikel 300 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap alsook een gemeenschappelijk standpunt over de overige artikelen. Deze machtiging ging vergezeld van onderhandelingsrichtsnoeren.

De onderhandelingen werden gekenmerkt door een nauwe samenwerking tussen de lidstaten, het Ierse, het Nederlandse en het Luxemburgse voorzitterschap van de Raad en de Commissie, die tot uiting kwam in het regelmatig houden van vergaderingen waarop goed werd samengewerkt. De aanvankelijk gestelde termijnen werden geëerbiedigd, zodat het voorstel voor een verdrag op de top van staatshoofden en regeringsleiders van mei 2005 te Warschau beschikbaar was.

De Commissie vis van mening dat bij de afsluiting van de onderhandelingen de door de Raad gestelde doelen zijn bereikt. In het nieuwe verdrag wordt rekening gehouden met de andere internationale instrumenten op dit gebied en met name met de aanbevelingen van de Financial action task force (FATF). Een dergelijke benadering heeft het met name mogelijk gemaakt het verdrag specifiek uit te breiden tot de financiering van het terrorisme, door in het bijzonder te verwijzen naar de definitie van financiering van het terrorisme uit het Verdrag van de Verenigde Naties van 9 december 1999.

De samenhang van alle bepalingen met de in de Europese Unie geldende bepalingen werd eveneens gewaarborgd. Dit geldt in het bijzonder voor de bepalingen inzake de in artikel 13 bedoelde preventiemaatregelen en de bepalingen houdende oprichting van financiële inlichtingeneenheden (artikel 1, onder f) en artikel 12) en de wijze waarop zij hun werkzaamheden uitoefenen (bedoeld in de artikelen 14, 46 en 47). De bewoordingen van deze bepalingen zijn volledig verenigbaar met Richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld¹, gewijzigd bij Richtlijn 2001/97/EG van het Europees Parlement en de Raad² en 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 gegevens³. In het verdrag wordt ook rekening gehouden met de recentelijk door de Commissie

¹ PB L 166 van 28.6.1991, blz. 77.

² PB L 344 van 28.12.2001, blz. 76.

³ PB L 271 van 24.1.2000, blz. 4.

ingediende voorstellen, met name 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 (COM(2004)448) en het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de voorkoming van het witwassen van geld door douanesamenwerking (COM(2002)328).

De internationale samenwerking in strafzaken werd versterkt, met name door bepalingen die het mogelijk maken dat informatie over houders van bankrekeningen en hun transacties wordt verstrekt. Er werd eveneens voorzien in de mogelijkheid om deze bepalingen uit te breiden tot de niet-bancaire financiële instellingen.

Artikel 52-4 van het verdrag bevat een ontkoppelingsclausule; op grond daarvan kunnen de lidstaten van de EU die partij zijn, de overeenkomstige communautaire of EU-bepalingen toepassen in plaats van de bepalingen van het verdrag. Deze bepaling garandeert het noodzakelijk evolutieve karakter van de Gemeenschapswetgeving en vermijdt elke toekomstige onverenigbaarheid.

Ten slotte wordt de Europese Gemeenschap toegelaten tot de ondertekening van het verdrag; zij wordt op de hoogte gehouden van de door de andere partijen ingediende ondertekeningen, bekrachtigingen, verklaringen en voorbehouden alsook van elk ander document in verband met het verdrag. Zij zal ook lid zijn van de in artikel 48 bedoelde conferentie van partijen, die als doel heeft toe te ziele op de tenuitvoerlegging van het verdrag. In tegenstelling tot wat in andere verdragen van de Raad van Europa werd bepaald, zal de Gemeenschap echter niet het recht hebben om zich uit te spreken over de eventuele amendementen en de aanvaarding van nieuwe partijen bij het verdrag, ook al is zij onderworpen aan alle daaruit voortvloeiende verplichtingen. Het recht om deze beslissingen te nemen, komt daarentegen toe aan de lidstaten van de Raad van Europa (in het Comité van ministers), dit wil zeggen ook aan staten die derde partij bij het verdrag kunnen zijn en die derhalve tot geen enkele van de in dat verdrag bepaalde verplichtingen zijn gehouden. De deelname van de Gemeenschap is, naast het feit bij te dragen aan het bereiken van het aantal partijen dat nodig is om het verdrag in werking te doen treden, zeker van belang voor het aanmoedigen van de andere partijen om het verdrag te sluiten en te bekrachtigen, terwijl de nood aan internationale samenwerking op het gebied van de bestrijding van het witwassen en de financiering van het terrorisme nog nooit zo dringend was.

Bijgevolg bevat het door de Commissie ingediende voorstel voor een besluit van de Raad een enkel artikel. In dat artikel wordt de Raad verzocht om namens de Europese Gemeenschap de ondertekening van Verdrag nr. 198 van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en terrorismefinanciering toe te staan.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de ondertekening, namens de Europese Gemeenschap, van Verdrag nr. 198 van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en terrorismefinanciering

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 47, lid 2, en artikel 95, juncto artikel 300, lid 2, eerste alinea,

Gezien het voorstel van de Commissie⁴,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Europese Commissie beschouwt de voorkoming en de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme als aangelegenheden van fundamenteel belang voor de gezondheid, de integriteit en de stabiliteit van de kredietinstellingen en andere financiële instellingen, alsook voor het vertrouwen in het financiële systeem als geheel, en voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.
- (2) De leden van de Raad van Europa en de Europese Gemeenschap hebben op grond van Verdrag nr. 141 van de Raad van Europa van 1990 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven over een nieuw instrument onderhandeld om rekening te houden met de evolutie van de risico's en met de verfijning van de internationale beproefde methoden.
- (3) Overeenkomstig artikel 300, lid 1, eerste alinea, van het Verdrag heeft de Commissie namens de Europese Gemeenschap onderhandeld.
- (4) De onderhandelingen werden tot een goed einde gebracht en het nieuwe Verdrag nr. 198 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en terrorismefinanciering is op 16 mei 2005 bij de secretaris-generaal van de Raad van Europa ter ondertekening opengesteld voor de betrokken staten en voor de Europese Gemeenschap.
- (5) Onder voorbehoud van de eventuele sluiting op een later tijdstip, dient de Europese Gemeenschap het verdrag te ondertekenen,

⁴ PB C [...] van [...], blz. [...].

BESLUIT:

Enig Artikel

Onder voorbehoud van een eventuele sluiting op een later tijdstip, wordt de voorzitter van de Raad hierbij gemachtigd om de persoon aan te wijzen die bevoegd is om het verdrag inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en terrorismefinanciering namens de Europese Gemeenschap te ondertekenen.

Gedaan te Brussel, [...]

Voor de Raad
De voorzitter

Verklaring van de Commissie

[voor de notulen van de vergadering van de Raad waarop een beslissing wordt genomen over de ondertekening]

De Commissie constateert dat sommige algemene en institutionele bepalingen van dit verdrag – met name de bepalingen uit artikel 54, leden 1 tot en met 3, en artikel 50, lid 1, die betrekking hebben op het aannemen van amendementen en het aanvaarden van nieuwe partijen bij het verdrag – de Gemeenschap niet toestaan haar externe bevoegdheid volledig uit te oefenen op dezelfde manier als de andere partijen, hoewel de Gemeenschap aan alle verplichtingen van het verdrag is onderworpen.

De Commissie is van oordeel dat deze oplossing zeer verontrustend is, rekening houdend met haar rol als hoedster van de verdragen en gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie.

Bijgevolg mogen de algemene bepalingen en de slotbepalingen van het verdrag in geen geval als een precedent voor andere verdragen worden beschouwd.

Voorts legt de Commissie de nadruk op de noodzaak om het verdrag toe te passen op een manier die coherent is met de 40 aanbevelingen van de Financial action task force (FATF), die in 2003 voor het laatst zijn bijgewerkt, en met het acquis op dat gebied. Het gaat meer in het bijzonder om aanbeveling 36 c), betreffende wederzijdse rechtshulp en uitlevering, op grond waarvan de uitvoering van een verzoek om wederzijdse rechtshulp niet mag worden geweigerd om de enkele reden dat het misdrijf ook beschouwd wordt als betrekking hebbend op fiscale kwesties.