

Algemene toelichting

Het FEC is opgericht om de integriteit van de financiële sector te verzekeren. Het financiële stelsel is kwetsbaar voor financieel-economische criminaliteit en voor de financiering van terrorisme. Een doeltreffende samenwerking en gegevensuitwisseling tussen alle autoriteiten met een taak bij de handhaving van de integriteit van de financiële sector zijn onontbeerlijk om deze bedreigingen het hoofd te kunnen bieden. Op 31 december 1998 is om die reden het Financieel Expertisecentrum (FEC) ingesteld¹ als samenwerkingsverband tussen alle autoriteiten met een toezichts- of opsporingstaak in de financiële sector² onder leiding van de ministeries van Financiën en Justitie.

De participanten van het FEC onderzoeken gezamenlijk ontwikkelingen rond financieel-economische criminaliteit en financiering van terrorisme om hun taakuitoefening te versterken. Deze taak wordt thans uitgevoerd in het zogenaamde Informatie-Overleg (IO). Daarnaast worden signalen verzameld over mogelijk strafbare feiten die door elke participant afzonderlijk onvolledig worden onderkend, om zo strafbare feiten in kaart te kunnen brengen en de manier van afdoening (bestuurlijke dan wel strafrechtelijke) onderling af te stemmen. Deze taak wordt uitgevoerd in het Selectie-Overleg (SO). Tenslotte ontwikkelen de participanten expertise ten behoeve van opsporingsonderzoeken. Deze taak wordt zowel in het IO als het SO uitgevoerd.

Het FEC heeft de afgelopen jaren bewezen bij te dragen aan de beoogde versterking van de taakuitoefening van de participanten. De evaluatie over de jaren 1999- 2001 van de werkzaamheden binnen het FEC heeft echter uitgewezen dat de samenwerking op een aantal punten dient te worden verdiept en versterkt. Het initiatief voor het ontstaan van het FEC lag bij de Rijksoverheid. De ministers van Justitie en van Financiën hebben geconstateerd dat de effectiviteit van het FEC kan worden bevorderd door het een meer operationeel karakter te geven. Het FEC als samenwerkingsverband van en voor de participanten is dan een meer passende structuur. Niet alleen het initiatief voor de invulling van de operationele taak maar ook de daarmee samenhangende bestuurlijke aansturing van het FEC dienen in deze opzet bij de participanten te worden neergelegd. Dit is reden om een passende bestuurlijke en juridische structuur te ontwerpen, die recht doet aan de verantwoordelijkheden van de participanten en de meerwaarde van samenwerking. Dit is de grondslag voor de in dit convenant tussen de deelnemende organisaties vastgelegde structuur.

In de opbouwfase van het FEC is de Begeleidingscommissie ingesteld waarin de departementen Financiën en Justitie de rol van voorzitter/vice-voorzitter vervullen. Aangezien het FEC na inwerkingtreding van dit convenant direct door de participanten zal worden aangestuurd, is het wenselijk de huidige Begeleidingscommissie te vervangen door een op bestuurlijk niveau

¹ Besluit van de minister van Justitie, de minister van Financiën en de staatssecretaris van Financiën, AFZ98/3126 M, Staatscourant 1999, nr. 32

² Ingevolge het Instellingsbesluit participeren De Nederlandsche Bank, de Autoriteit Financiële Markten, de Pensioen- & Verzekeringkamer, de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie, de FIOD-ECD, het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, het Korps Landelijke Politiediensten en het regiokorps Amsterdam-Amstelland. De AIVD neemt op ad hoc basis deel aan het Informatie Overleg van het FEC.

samengestelde FEC-Raad van de participerende organisaties zelf. Hierdoor wordt het FEC ook daadwerkelijk gepositioneerd als samenwerkingsverband van en voor de participanten.

Artikelen

Artikel 1 noemt de deelnemers (participanten) van het samenwerkingsverband. De participanten blijven voor het grootste deel dezelfde ten opzichte van de huidige samenstelling. Gezien de opzet om de verantwoordelijkheid voor de samenwerking in eerste instantie bij de betrokken organisaties zelf neer te leggen, ligt participatie door de ministeries van Financiën en Justitie niet langer in de rede. Onder de ministeries vallende diensten, zoals het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties, kunnen uiteraard, op uitnodiging van de Raad, deelnemen aan projectgroepen van het samenwerkingsverband. De politie wordt in het FEC vertegenwoordigd door het korps Amsterdam – Amstelland en de KLPD. Deze korpsen vervullen aldus liaisonfunctie naar alle overige politiekorpsen, rechtstreeks en via de Raad van Hoofdcommissarissen. Het tweede lid voorziet in de mogelijkheid voor nieuwe organisaties tot het FEC toe te treden. De Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) zal met ingang van de inwerkingtreding van dit convenant volwaardig lid zijn van het samenwerkingsverband. Tot nu toe nam de AIVD slechts deel aan het Informatieoverleg.

Ingevolge het derde lid bestaat het samenwerkingsverband uit een FEC-Raad, een Secretariaat, een Selectieoverleg en door de Raad in te stellen projectgroepen. Het convenant voorziet niet in een formele instandhouding van het Informatieoverleg zoals dat nu bestaat. Deze wijziging is een gevolg van het streven van de participanten om de samenwerking ook op bestuurlijk niveau te operationaliseren. De taken die tot nu toe aan het Informatieoverleg toekwamen worden derhalve formeel overgenomen door de FEC-Raad. Dit laat uiteraard onverlet dat de FEC-Raad altijd kan bepalen om specifieke taken aan lagere overlegstructuren te delegeren dan wel de beraadslagingen te laten voorbereiden door een overleg op middelmanagementniveau. In de praktijk zal de uitvoering van de IO-taak voor een belangrijk deel door het bij de AFM ondergebrachte Secretariaat worden verzorgd (zie hiervoor de toelichting op artikel 4).

Artikel 2 stelt de doelen van het samenwerkingsverband vast. De doelomschrijving in het convenant is ruimer dan de taakomschrijving in het Instellingsbesluit. Deze ruimere formulering vloeit voort uit het streven van de participanten om de samenwerking, ook voor wat betreft de zogenaamde IO-taak (taak a uit het Instellingsbesluit), een operationeler karakter te geven dan tot nu toe het geval is geweest. De in het Instellingsbesluit genoemde taken blijven wel belangrijke instrumenten om de operationele doelstellingen te verwezenlijken.

Artikel 3 bevat een regeling voor de FEC-Raad, bestaande uit vertegenwoordigers op bestuurlijk niveau van de participanten. De FEC-Raad komt in plaats van de huidige, op het Instellingsbesluit gebaseerde, Begeleidingscommissie FEC onder voorzitterschap van het Ministerie van Financiën. Aangezien de ministeries geen leidende rol meer gaan spelen in het FEC na de herstructurering, zijn

deze in de Raad niet vertegenwoordigd. Organisaties met een rol in de opsporing van financiële criminaliteit, zoals het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties (MOT), die geen vaste deelnemer zijn van het samenwerkingsverband maar die wel op ad hoc-basis kunnen deelnemen aan de projectgroepen, zullen op uitnodiging van de Raad de beraadslagingen van de Raad als waarnemer bij kunnen wonen.

Ingevolge het zesde lid nemen de participanten in de FEC-Raad besluiten over de onderwerpen die in FEC-verband moeten worden onderzocht en besluiten zij wat er met de uitkomsten (in de vorm van aanbevelingen) van die onderzoeken gebeurt (bijvoorbeeld vaststelling en publicatie). Het gaat hier in eerste instantie over de hierboven genoemde IO-taak. Het Secretariaat vervult een ondersteunende en coördinerende rol. Deze constructie benadrukt het virtuele karakter van de samenwerking. De FEC-Raad, bestaande uit bestuurders van de participanten, neemt de formele beslissingen over de invulling van de samenwerking. Het FEC is een samenwerkingsverband en geen (bestuurs)orgaan. Het samenwerkingsverband heeft geen verdere bevoegdheden dan die van de afzonderlijke deelnemers. Hieruit vloeit voort dat alle beslissingen in de FEC-Raad bij consensus zullen worden genomen.

Om de betrokkenheid van de ministeries bij de FEC-werkzaamheden te waarborgen voorziet lid 7 in een jaarlijkse rapportage van de Raad aan de ministers van Financiën, van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de werkzaamheden in het kader van het FEC. Deze rapportage heeft een signaleringsfunctie naar de ministeries toe en laat de reguliere gezags- en verantwoordingslijnen tussen de participerende organisaties en de ministeries onverlet. De rapportage zal in ieder geval het functioneren van de Raad en de projectgroepen betreffen. Het OM, eveneens met behoud van zijn reguliere verantwoordingslijn via het College van Procureurs-Generaal aan de Minister van Justitie, rapporteert over de uitvoering van de SO-taak aan de FEC-Raad, zodat ook deze aspecten kunnen worden meegenomen in één FEC-rapportage. Daarnaast bepaalt het achtste lid dat de FEC-Raad en de ministeries tenminste een keer per jaar met elkaar overleg voeren over het functioneren van het FEC.

Artikel 4 beschrijft de rol van het Secretariaat. Het Secretariaat is formatief ondergebracht bij de AFM en is de opvolger van de huidige zogenaamde FEC-kern, het onderdeel van het Ministerie van Financiën dat zich tot dusver met de coördinatie van de FEC-werkzaamheden bezighield. Naast de in het tweede lid genoemde (nieuwe) operationele taken, heeft het Secretariaat als taak de werkzaamheden van de Raad en de projectgroepen te ondersteunen. Deze ondersteuning strekt zich onder andere uit tot:

- het opstellen van het Jaarplan;
- het vervaardigen van projectplannen (met de inbrengende/relevante participanten);
- het inventariseren van nieuwe mogelijke onderzoeksprojecten;
- het monitoren van de FEC-werkgroepen m.b.t. voortgang en knelpunten;
- het bewaken van de samenhang tussen afgeronde en lopende FEC-trajecten;

- het stimuleren van expertise-ontwikkeling en -overdracht;
- kwaliteitsbewaking;
- het opstellen van bestuurlijke informatie aan de FEC-Raad, en
- het onderhouden van een adequate relatie met het SO (zie artikel 7, tweede lid).

De AFM is derhalve verantwoordelijk voor de beheersmatige taken (coördinatie en ondersteuning) met betrekking tot de samenwerking in het kader van de FEC-Raad en de projectgroepen. De AFM ontvangt voor deze secretariaatszaak een specifieke vergoeding van de zijde van het Ministerie van Financiën in het kader van de overheidsbijdrage voor de financiering van het toezicht. Verantwoording over deze door de AFM uitgevoerde taak vindt plaats in het kader van het reguliere begrotingsproces met het Ministerie van Financiën. De in artikel 3 genoemde rapportages vervullen daarin een signaleringsfunctie.

Artikel 5 regelt de taak van de projectgroepen, waarin de door de FEC-Raad gekozen onderzoeken worden uitgevoerd. Een projectgroep bestaat uit een door de FEC-Raad aangewezen voorzitter en deskundigen van de bij een specifiek onderzoek betrokken participanten. Volgens het tweede lid richten de projectgroepen hun werkzaamheden naar een vooraf vastgesteld doel. Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan de beoogde operationalisering van de IO-taak. De projectgroepen zijn geen algemene “think tanks” maar leveren concrete aanbevelingen naar aanleiding van vooraf vastgestelde hypothesen. Via het FEC-secretariaat, in overleg met participanten, kunnen voorstellen aan de Raad worden uitgewerkt voor vervolgactiviteiten om bijvoorbeeld de toezichtpraktijk aan te scherpen, het SO in te schakelen of aanbevelingen voor nadere regelgeving te doen. Per onderwerp wordt afgesproken en aan de FEC-Raad voorgelegd of en wanneer een evaluatie of follow-up zal worden georganiseerd. Over de organisatie van specifieke projectgroepen (werkwijze, werkplek, taakverdeling etc.) worden door het hoofd van het FEC-secretariaat afspraken gemaakt met de desbetreffende werkgroepvoorzitter.

Artikel 6, eerste lid, bepaalt, in aanvulling op de in artikel 2, onder b, vervatte doelstelling, dat het SO, dat opereert onder de leiding van het OM, tot taak heeft het bijeenbrengen van relevante signalen en zaken om civiel, bestuurlijk of strafrechtelijk handelen mogelijk te maken ten aanzien van relevante normovertredingen die de financiële sector betreffen. In lid 2 wordt deze taak nader ingevuld doordat de participanten zich verbinden om onderling gegevens uit te wisselen over vermoedens van deze normovertredingen. Uitgangspunt hierbij is dat zodra een van de deelnemende organisaties een aanwijzing heeft van een mogelijke overtreding, welke mogelijk ook andere deelnemende organisaties betreft, de gegevens met betrekking tot die aanwijzing met die organisaties worden gedeeld. Daarbij is niet relevant of de overtreding een door het strafrecht te handhaven norm betreft. Gegevens over mogelijke *strafrechtelijke* overtredingen worden in principe aan het secretariaat van het SO (het OM) verstrekt opdat het OM tot het instellen van vervolging kan besluiten.

De procedure in het SO ziet er op hoofdlijnen als volgt uit. Een participant die een mogelijke normovertreding constateert, verstrekt de voor die zaak relevante gegevens aan de secretaris van het SO (de Officier van Justitie). De secretaris draagt met behulp van de bij het OM geplaatste FEC-stafleden zorg voor een eerste beoordeling van de verstrekte gegevens. Indien de functionaris concludeert dat de aanwijzing en de verstrekte gegevens houvast bieden voor verder onderzoek kan hij, binnen de bestaande bevoegdheden van het OM, meer informatie opvragen bij de overige deelnemers of buiten het samenwerkingsverband om. Ook kan het OM via de secretaris de ingewonnen informatie geheel of gedeeltelijk doorverstrekken aan de andere deelnemende organisaties ten behoeve van gezamenlijk onderzoek alsmede ten behoeve van afspraken met betrekking tot eventueel te nemen bestuurlijke dan wel strafrechtelijke maatregelen, dan wel de informatie aan de orde stellen in een plenaire SO-vergadering. Een en ander uiteraard onder de beperking dat de verstrekte gegevens uitsluitend gebruikt worden ten behoeve van het doel waarvoor zij zijn verstrekt, namelijk nader onderzoek inzake de desbetreffende mogelijke overtreding. De betrokken participanten worden in ieder geval op de hoogte gehouden van de stand van zaken met betrekking tot het onderzoek inzake de door hen verstrekte gegevens. Daar waar mogelijk en wenselijk, kunnen de participanten ook onderling of op projectbasis afzonderlijke afspraken maken over de wijze waarop met verstrekte informatie wordt omgegaan door een ontvangende participant.

In SO-kader worden volgens het tweede lid gegevens met betrekking tot “gesignaleerde mogelijke normovertredingen” uitgewisseld. Voorzover dit overtredingen van door het strafrecht te handhaven normen betreft, is deze informatieverstrekking vooral bedoeld voor “aanwijzingen” van overtredingen. Daarmee wordt bedoeld dat er nog geen sprake is van een “redelijk vermoeden van schuld” in de zin van artikel 27 van het Wetboek van Strafvordering. Dit vloeit voort uit de omschrijving van het FEC-doel in artikel 2, namelijk het gezamenlijk in beeld brengen van mogelijke overtredingen die door de afzonderlijke participanten niet volledig worden onderkend. Wanneer een dergelijk vermoeden bij een participant wél reeds aanwezig is, kan het signaal in het SO worden ingebracht dan wel kan meteen tot aangifte worden overgegaan al dan niet via het zogenaamde “tripartiet overleg” tussen de financiële toezichthouders, het OM en FIOD-ECD, waarin afspraken worden gemaakt over in te zetten handhavingmiddelen.

De geldende geheimhoudingsregimes, zoals deze bijvoorbeeld in de financiële toezichtwetten zijn opgenomen, staan de gegevensverstrekking in het SO door de toezichthouders toe, voorzover deze verstrekking vereist is voor de uitvoering van de taak van de toezichthouders. De taken zoals omschreven in het onderhavige convenant zijn dienstbaar aan de taakuitoefening van de participanten. In het kader van de herziening van de financiële toezichtwetten wordt bovendien de mogelijkheid strafrechtelijke gegevens door de toezichthouders aan het OM te verstrekken geëxpliciteerd.

Onder omstandigheden kan gegevensverstrekking tegenstrijdig zijn met een belang dat een deelnemende organisatie volgens haar wettelijke taak dient te behartigen. In het algemeen geldt als

uitgangspunt dat gegevensverstrekking slechts achterwege blijft voorzover het belang dat de reden vormt voor het achterwege laten van die verstrekking zwaarder weegt dan het belang dat met de gegevensverstrekking zou worden gediend. Het is uiteindelijk aan de verstreckende organisatie zelf te bepalen in hoeverre daarvan sprake is. Hierbij moeten uiteraard ook de wettelijke regels in acht worden genomen. Zo kan de AIVD gegevens ten behoeve van opsporingsonderzoeken slechts via tussenkomst van de landelijk officier voor terreurbestrijding aan het SO verstrekken.

Voor een effectieve FEC-samenwerking is het van belang dat de deelnemende organisaties hun optreden tegen geconstateerde normovertredingen met elkaar afstemmen (derde lid). Het SO biedt een forum voor de betrokken organisaties overleg te voeren omtrent in te zetten bestuurlijke dan wel strafrechtelijke maatregelen indien het onderzoek naar aanleiding van de mogelijke normovertredingen tot concrete verdenkingen heeft geleid. Dit waarborgt een optimale inzet van handhavingmiddelen en voorkomt dat vroegtijdig inzet van deze middelen door een van de deelnemende organisaties op grond van het “una via-beginsel” een doelmatiger optreden van een andere deelnemende organisatie onmogelijk maakt. Voor gevallen die de toezichthouders betreffen, ligt het, voorzover het om strafrechtelijke normen gaat, voor de hand om gebruik te maken van het hierboven genoemde “tripartiete overleg” (“TPO”). Ten aanzien van normovertredingen die onder de afspraken in het kader van een bestaand TPO kunnen worden gekwalificeerd, kunnen de Participanten in het SO besluiten om die normovertredingen door dat TPO te laten behandelen.

Artikel 7 legt twee belangrijke uitgangspunten voor een effectieve FEC-samenwerking vast. De deelnemende organisaties zullen medewerkers vrij maken ten behoeve van de samenwerking. Het spreekt voor zich dat deze medewerkers ook voldoende middelen en mandaat krijgen om een adequate samenwerking te realiseren.

Tot nu toe werden zowel de IO-taak als de SO-taak ondersteund door de zogenaamde FEC-kern, dat op één locatie is gehuisvest. Nu deze ondersteuning verdeeld wordt over de AFM (Secretariaat) en het OM, is het van belang dat ook op ondersteunend niveau wordt samengewerkt om de samenhang tussen deze twee taken te waarborgen. Deze waarborg is in het tweede lid vastgelegd.