



Aan de Minister van Justitie, Veiligheid en Integratie
L.G. Smith Boulevard 76
Alhier

L.G. Smith Boulevard 8
Oranjestad, ARUBA
T: (297) 583 3972
F: (297) 583 4012
E: info@rva.aw
W: www.rva.aw

Uw brief: 10 oktober 2018
Uw kenmerk: SMR/W-63/18
Datum: 1 november 2018
Kenmerk: RvA 178-18

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening op het notarisambt (AB 1990 no. 69) (wijziging maximum aantal notarissen)

Naar aanleiding van bijgaande aan de Raad ter advies toegezonden tweede nota van wijziging op de ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening notarisambt (AB 1990 no. 69), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

1. Algemeen

1.1 De Raad heeft op 26 april 2005 advies uitgebracht inzake een ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening op het notarisambt (AB 1990 no. GT 69) (opheffing maximum aantal notarissen).¹ Vervolgens heeft de Raad op 16 mei 2005 advies uitgebracht op een tweede ontwerp dat slechts met het voorgaande verschilde door een maximum te stellen op het aantal vestigingsplaatsen voor notarissen (wijziging maximum aantal notarissen).² Nadien heeft de Raad op 30 januari 2013 geadviseerd over een eerste nota van wijziging op het tweede ontwerp tot wijziging van de Landsverordening op het notarisambt.³ Thans wordt aan de Raad ter advisering voorgelegd een tweede nota van wijziging op dit tweede ontwerp.

1.2 De onderhavige nota van wijziging strekt – in hoofdzaak – enerzijds tot (a) verhoging van het maximum aantal notarissen (zie voorgesteld onderdeel C, ten tweede) en anderzijds tot (b) instelling van een elektronisch testamentenregister (zie voorgesteld onderdeel D).

1.3 Ten aanzien van onderdeel C, ten tweede, van de voorgestelde nota van wijziging stelt de toelichting dat het voor zich spreekt dat het inwonersaantal van Aruba sedert de initiëring van het oorspronkelijk ontwerp in 2005 (waarin werd voorgesteld om het aantal standplaatsen uit te breiden van vier naar zes) verder is gegroeid en dat ter vergelijking in Curaçao het wettelijk vastgestelde maximaal aantal standplaatsen voor notarissen 10, oftewel 1 notaris op de 16.000 inwoners is. Met het aantal inwoners van Aruba anno 2018 ligt het in de rede om zeven standplaatsen als uitgangspunt te nemen (oftewel 1 notaris op de 16.000 inwoners), aldus de toelichting.⁴

Hoewel de Raad deze motivering niet onbegrijpelijk voorkomt acht hij het zinvol dat een gedachtewisseling ten principale plaatsvindt aangaande de vraag of het aantal notarissen

¹ Advies d.d. 26 april 2005 (RvA 70-05).

² Advies d.d. 16 mei 2005 (RvA 94-05).

³ Advies d.d. 30 januari 2013 (RvA 20-13).

⁴ Toelichting, p. 3.

gelimiteerd dient te worden hier te lande. Dit mede gezien de ontwikkelingen op dit gebied in Nederland alwaar het wettelijk maximum is opgeheven.⁵

Nu de onderhavige nota van wijziging tot (verdere) wijziging van de Landsverordening notarisambt strekt, rijst bovendien de vraag of tevens gekeken is naar de huidige opzet van de notaristarieven, met name of de tariefstructuur aan herziening toe is.

Volledigheidshalve dient in de toelichting een probleemstelling te worden geconcretiseerd met betrekking tot de voorgestelde verhoging van het aantal notarissen.

1.4 Onderdeel D van de voorgestelde nota van wijziging beoogt de instelling van een elektronisch testamentenregister (hierna: CTR) houdende elektronische kopieën van onder meer akten bevattende uiterste wilsbeschikkingen (testamenten). Het CTR zal informatie verzamelen en ontsluiten over onder meer testamenten van Arubaanse ingezetenen voor een ieder die daarom verzoekt ten aanzien van personen die zijn overleden. Registratie vindt plaats door de notaris te verplichten om het in te stellen CTR opgaaf te doen, uiterlijk op de eerst volgende werkdag na die waarop de akte is verleden, door een afschrift van die akte in elektronische vorm te zenden aan de directeur van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken (DWJZ) (zie voorgesteld artikel 42b).⁶ De Raad begrijpt aldus dat (een afschrift van) de notariële akte – met inbegrip van de inhoud van het testament – ter registratie wordt aangeboden aan voormeld register en aldaar wordt opgeslagen met het oog het verstrekken van (persoons)gegevens aan het publiek. Dit vormt op zichzelf genomen een beperking van de persoonlijke levenssfeer van burgers (waaronder de testateur/erflater). In artikel I.16 van de Staatsregeling is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer gewaarborgd.⁷

De Raad stelt vast dat – nu de regering een bij landsverordening openbaar register beoogt in te stellen – de Landsverordening persoonsregistratie (AB 2011 no. 37) in casu niet van toepassing is (zie artikel 2, onderdeel d, van deze landsverordening). Ook kan worden vastgesteld dat ingevolge artikel I.16 van de Staatsregeling een beperking op de persoonlijke levenssfeer bij landsverordening mogelijk is. Hierin wordt door middel van de onderhavige nota van wijziging voorzien. Maar een dergelijke beperking dient wel te berusten op een draagkrachtige motivering. De Raad is van oordeel dat deze nota van wijziging een draagkrachtige motivering, die een rechtvaardiging bevat voor de voorgestelde afwijking van artikel I.16 van de Staatsregeling, ontbeert. Deze omstandigheid heeft tot gevolg dat de voorgestelde nota van wijziging de rechtmatigheidstoets niet kan doorstaan.

Gesteld wordt dat bij het verkrijgen van de Status Aparte de Antilliaanse wettelijke regeling inzake het CTR niet is overgenomen, dat het huidige register feitelijk in Curaçao is en dat raadpleging van het register niet zelden op onnodige vertraging stuit.⁸ Deze probleemstelling is echter te beperkt weergegeven. Zo ontbreekt een beschrijving van het (maatschappelijk) probleem dat door middel van de voorgestelde wetgeving dient te worden opgelost. Nu een deugdelijke (beschrijving van de) probleemstelling ontbreekt is daarmee de noodzaak voor de onderhavige regeling onvoldoende onderbouwd.

Gelet op de gevolgen van de instelling van een elektronisch CTR op het gebied van privacy is het van essentieel belang dat in de toelichting de probleemstelling deugdelijk wordt onderbouwd.

⁵ Wet van 3 april 1999, houdende wettelijke regeling van het notarisambt, mede ter vervanging van de Wet van 9 juli 1842, Stb. 20, op het Notarisambt en de Wet van 31 maart 1847, Stb. 12, houdende vaststelling van het tarief betreffende het honorarium der notarissen en verschotten (Wet op het notarisambt).

⁶ Toelichting, p. 4-5.

⁷ Zie ook artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 17 van Internationaal Verdrag Burger- en Politieke Rechten.

⁸ Toelichting, p. 4.

1.5 De voorgestelde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is voorts getoetst aan de navolgende in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens ontwikkelde criteria:⁹

- a. noodzakelijkheid (de inbreuk moet zijn gerechtvaardigd en dient een redelijk doel te dienen),
- b. proportionaliteit (de ingezette middelen dienen evenredig te zijn aan het nagestreefde doel) en
- c. subsidiariteit (is er een andere effectieve manier om het doel te bereiken).

Uit de toelichting blijkt niet dat een dergelijke toetsing heeft plaatsgevonden. De Raad heeft de nota van wijziging voor wat betreft dit onderdeel getoetst aan de voornoemde vereisten van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden.

a. Noodzakelijkheid

Indien het doel van het register is om duidelijkheid te verkrijgen of er een testament bestaat ter voorkoming van het gevaar dat nalatenschappen worden vereffend, zonder daarbij rekening te houden met een door de erflater gemaakt testament, dan zou de inbreuk gerechtvaardigd kunnen zijn omdat voorzien wordt in een maatschappelijke behoefte en dit een redelijk doel dient. Door eerder genoemd motiveringsgebrek bestaat hieromtrent geen duidelijkheid.

b. en c. Proportionaliteit en subsidiariteit

Het is niet noodzakelijk dat de inhoud van het testament wordt geregistreerd.¹⁰ Dat doel kan immers worden bereikt door opgave ter registratie van slechts een aantal gegevens zoals de aard van de akte en het jaar, de maand en de dag waarop deze is verleden, de voornamen en de naam van de erflater, diens beroep of maatschappelijke betrekking, diens woonplaats, alsmede de plaats, het jaar, de maand en de dag van geboorte, de voornamen, de naam en standplaats van de notaris die de akte heeft verleden of aan wie de akte ter hand is gesteld.¹¹ Terwijl de verstrekking van gegevens beperkt kan blijven tot een verklaring van het CTR - aan de hand van voormelde gegevens - of de erflater een testament heeft gemaakt en bij welke notaris dit berust.

Bovendien doet de voorgestelde opzet afbreuk aan het bestaande karakter van een testamentenregister binnen het Koninkrijk: geen enkel CTR binnen het Koninkrijk bevat immers informatie over de inhoud van een in een notariële akte belichaamde uiterste wil.¹² Deze berust immers bij de notaris.

Voorts acht de Raad de groep die kennis kan nemen van de informatie te ruim ('een ieder') gelet op voormeld doel. De redenen voor deze brede groep wordt niet aangegeven. Derhalve kan de proportionaliteitstoets onvoldoende worden beoordeeld.

1.6 Daarnaast heeft de Raad aanmerkelijke twijfels of de notaris aan de hem hier opgelegde verplichting kan voldoen. Immers wordt dwingendrechtelijk voorgesteld om de notaris te verplichten om een afschrift van de akte te zenden aan het CTR, terwijl de notaris een geheimhoudingsplicht vis - à - vis de erflater heeft ten aanzien van de inhoud van de akten (zie artikel 13 Landsverordening op het notarisambt (AB 1990 no. GT 69)).

⁹ Zie onder meer HR 10 augustus 2010, NJ 2002/278, Gemeenschappelijk Hof van Justitie 25 oktober 2016, ECLI:NL:OGHACMB:2016:135, Constitutioneel Hof Sint Maarten 8 november 2013, NJFS 2014/9.

¹⁰ MvT behorende bij de Verordening op het testamentenregister N.A. (PB 1919 no. 35) (Zittingsjaar 1916-1917-13).

¹¹ Zie bijvoorbeeld artikel 3 van de Curaçaose verordening op het testamentenregister (AB 2010 no. 86).

¹² Zie bijvoorbeeld artikel 2, eerste lid, van de Wet op het centraal testamentenregister (Stb. 1977, 25) luidt als volgt: 'Voor zover daarvan uit de opgaven [...] blijkt, worden van de akten opgenomen: a. de naam, de eerste drie voornamen en het aantal van de voornamen, de geboorteplaats en de geboortedatum van de persoon die de akte deed verlijden; b. de datum van de akte'.

1.7 In de toelichting wordt geen aandacht besteed op welke wijze de invoering van het elektronisch registratiesysteem zal plaatsvinden en in hoeverre het notariaat adequate voorzieningen heeft om aan haar verplichtingen ingevolge dit ontwerp te voldoen. Er zal een juiste afstemming met het notariaat dienen plaats te vinden waartoe (tijdige) adequate informatievoorziening noodzakelijk wordt geacht. Ook voor de burgers is duidelijke voorlichting noodzakelijk.

1.8 Ten slotte mist de toelichting een passage aangaande de praktische waarborgen om de in het register opgenomen privé-gegevens te beschermen (bijvoorbeeld technische beveiligingseisen zodat het gevaar voor *hacking* tot een minimum wordt beperkt). Ook dit punt behoeft de nodige aandacht in de toelichting.

2. Nota van wijziging

2.1 Geconstateerd wordt dat er in de wijziging van de considerans in voorgesteld onderdeel B een aanduiding ontbreekt van de belangrijkste beweegredenen die geleid hebben tot de voorgenomen instelling van een (elektronisch) CTR teneinde inzichtelijk te maken welke problemen het onderhavige voorstel beoogt op te lossen. Hierin dient alsnog te worden voorzien.

2.2 Ingevolge het voorgestelde artikel 42b, eerste lid, is er een centraal testamentenregister houdende elektronische kopieën van onder meer alle akten bevattende uiterste wilsbeschikkingen. In het derde lid wordt de verplichting van de notaris geregeld tot opgaaf aan het CTR door middel van toezending van een afschrift van de akte langs elektronische weg. De Raad vraagt zich af hoe het begrip afschrift zich verhoudt tot het begrip kopie. Indien deze begrippen inwisselbaar zijn wordt uit oogpunt van consistentie geadviseerd om één begrip te hanteren.

2.3 Het vierde lid van het voorgestelde artikel 42b schrijft voor dat bij regeling van de minister, belast met justitiële aangelegenheden, nadere regels worden gesteld met betrekking tot het beheer van het CTR. In de toelichting is opgenomen dat het betreft voorschriften zoals ‘de wijze waarop opgaaf wordt gedaan bijvoorbeeld door middel van een ‘speciaal daartoe vastgesteld formulier’.¹³ Dit komt echter niet overeen met de in het ontwerp geformuleerde verplichting van de notaris tot het doen van een opgave door middel van toezending van (een afschrift van) de akte.

Nu het hier om een voorgestelde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer gaat, acht de Raad het bovendien noodzakelijk om de bewaartermijnen en de te verstrekken gegevens in de landsverordening zelve te regelen.

2.4 De Raad vraagt zich af hoe het onderhavige ontwerp tot instelling van een elektronisch register zich verhoudt tot de Landsverordening aanvulling BWA (AB 2016 no. 51).¹⁴ Het daarin opgenomen artikel 4:106 BWA schrijft voor dat degene (niet zijnde een notaris of consulaire ambtenaar) die een akte van uiterste wil onder zich heeft, de akte zo spoedig mogelijk in gesloten omslag naar het testamentenregister zendt. Het voorgaande impliceert dat er tevens een papieren archief zal dienen te worden aangelegd. Dit behoeft uitleg.

¹³ Toelichting, p. 5.

¹⁴ Deze landsverordening is nog niet ingevoerd in afwachting van aanpassings- en overgangsbepalingen.

3. Toelichting

3.1 De toelichting maakt melding dat Nederland – via de beheerder van het Nederlandse testamentenregister, de Koninklijke Notariële Broederschap (KNB) – heeft aangeboden ondersteuning te bieden aan Aruba bij het opzetten van een deugdelijke, ‘al dan niet centrale’, testamentenregistratie.¹⁵ Onduidelijk is wat wordt bedoeld met de woorden ‘al dan niet centrale’ in het licht van de wenselijkheid van de instelling van een eigen (elektronisch) CTR. Dit behoeft nadere uitleg.

3.2 In de toelichting staat dat – met de instelling van een eigen CTR – de registratie van in Aruba opgemaakte testamenten bij het CTR in Curaçao ten einde komt.¹⁶ De vraag rijst wat er met de gegevens zal gebeuren van de reeds te Curaçao geregistreerde testamenten van ingezetenen van Aruba. Geconstateerd wordt dat in het ontwerp geen voorziening voor deze situatie is opgenomen. De Raad beveelt aan om voor een deugdelijke overgang zorg te dragen voor wat betreft de reeds in Curaçao geregistreerde testamenten van Arubaanse ingezetenen. Hierbij kan als uitgangspunt worden genomen de testamenten waarvan de akte door de notaris in Aruba is verleden.

Voorts is aannemelijk dat ingeval zal worden besloten om over te gaan tot het registreren van gegevens van oude testamenten, daaraan een tamelijk omvangrijke arbeid verbonden zal zijn, hetgeen (extra) uitvoeringslasten en kosten met zich kan meebrengen. De toelichting dient hierover uitsluitsel te geven.

3.3 Gesteld wordt in de toelichting dat de registratietaak (vooralsnog) zal worden uitgevoerd namens de Minister van Justitie door de Directeur DWJZ, nu een counterpart voor de KNB (vooralsnog) ontbreekt (zie het voorgestelde derde lid).¹⁷ Van oudsher is de testamentenregistratie binnen het Koninkrijk neergelegd bij de belastingdienst. Zo was ingevolge de (voormalige) Antilliaanse Verordening op het testamentenregister en is thans ingevolge de Curaçaose en Sint Maartense landsverordening houdende instelling van een centraal testamentenregister de respectieve Directeuren der Belastingen belast met het beheer van ieders eigen CTR.¹⁸ Ook in deze landen van het Koninkrijk ontbreekt tot op heden een organisatie vergelijkbaar met de KNB. De keuze om de minister, belast van justitiële aangelegenheden, met het beheer van het CTR te belasten (en de registratietaak aan DWJZ over te laten) behoeft gezien het voorgaande nadere toelichting.

3.4 In de toelichting staat opgenomen dat de DWJZ een samenwerking kan aangaan met de KNB om het elektronische testamentenregistersysteem op te zetten. Als voorbeeld wordt aangehaald het tegen kostprijs beschikbaar stellen van technische ondersteuning bij de implementatie. Aannemelijk is dat dit financiële implicaties zal hebben voor het Land.¹⁹ De financiële gevolgen daarvan worden echter niet (concreet) toegelicht. Geadviseerd wordt de financiële implicaties alsnog toe te lichten, waarbij op zijn minst een schatting van de kosten gemoeid met de uitvoering van dit ontwerp zal dienen te worden gegeven.

Voorts geeft de toelichting niet aan of ook de mogelijkheid is onderzocht of de lokale notarissen zelf (in groepsverband) het CTR kunnen beheren met dezelfde ondersteuning van de KNB.

¹⁵ Toelichting, p. 4.

¹⁶ Toelichting, p. 4.

¹⁷ Toelichting, p. 4.

¹⁸ Zie artikel 2, eerste lid (N.A.: PB 1919 no. 28, Curaçao: AB 2010 no. 86 en Sint Maarten: AB 2013 GT no. 491).

¹⁹ Toelichting, p. 4.

3.5 De toelichting geeft aan dat op verzoek aan een ieder inlichtingen wordt verstrekt betreffende gegevens die in het CTR zijn opgenomen.²⁰ Dit wekt ten onrechte de indruk dat door een ieder om gegevens kan worden gevraagd ten aanzien van personen die nog in leven zijn (die gegevens blijven immers geheim). Hier ware de toelichting aan te vullen met een zinsnede dat het hier de verstrekking van gegevens uit het register betreft ten aanzien van personen die zijn overleden (zie voorgesteld artikel 42, tweede lid).

3.6 Vermeld wordt in de toelichting dat – ter dekking van de kosten van het CTR – het voorgestelde artikel 42c de wettelijke grondslag biedt om een recht te heffen voor de inschrijving van een testament dat door de notaris wordt betaald.²¹ Dit suggereert dat het hier om een retributie gaat. Evenwel blijkt niet uit de tekst van het ontwerp dat dit recht strekt ‘ter dekking van de kosten’. Hier ware het ontwerp en de toelichting met elkaar in overeenstemming te brengen.

3.7 Ten slotte wordt geconstateerd dat een weerslag van de vergoedingen niet is aangetroffen in de ontwerp-begroting 2019 van het Land.

4. Conclusie en eindadvies

De Raad kan zich op grond van het bovenstaande weliswaar verenigen met de doelstelling van de onderhavige nota van wijziging doch niet met de inhoud ervan en geeft u mitsdien in overweging het niet aan de Staten aan te bieden, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De plv. Voorzitter,

mr. A. Braamskamp

drs. C. Timmer

²⁰ Toelichting, p. 5.

²¹ Toelichting, p. 5.