

Aan Zijne Excellentie de Gouverneur van Aruba,  
t.a.v. de Minister van Justitie, Veiligheid en  
Integratie  
L.G. Smith Blvd. 76  
Alhier

Uw brief: 17 juni 2020  
Uw kenmerk: LV-20/0013  
Datum: 27 augustus 2020  
Kenmerk: RvA 78-20

Onderwerp: Ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (AB 2011 no. 28), het Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 2012 no. 24), de Sanctieverordening 2006 (AB 2007 no. 24), de Landsverordening meldplicht in- en uitvoer contant geld (AB 2000 no. 27), de Landsverordening vrije zones (AB 2000 no. 28), de Landsverordening toezicht kredietwezen (AB 1998 no. 16), de Landsverordening toezicht effectenverkeer (AB 2016 no. 53) en de Aanbestedingsverordening (AB 2019 no. 39) (algehele herziening AML/CFT-wetgeving)

Naar aanleiding van bijgaand aan de Raad ter advies toegezonden ontwerp-landsverordening tot wijziging van de Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (AB 2011 no. 28), het Wetboek van Strafrecht van Aruba (AB 2012 no. 24), de Sanctieverordening 2006 (AB 2007 no. 24), de Landsverordening meldplicht in- en uitvoer contant geld (AB 2000 no. 27), de Landsverordening vrije zones (AB 2000 no. 28), de Landsverordening toezicht kredietwezen (AB 1998 no. 16), de Landsverordening toezicht effectenverkeer (AB 2016 no. 53) en de Aanbestedingsverordening (AB 2019 no. 39) (algehele herziening AML/CFT-wetgeving), moge de Raad Uwe Excellentie het volgende berichten.

## **1. Algemeen**

1.1. Het ontwerp strekt ertoe om enerzijds de Landsverordening voorkoming en bestrijding witwassen en terrorismefinanciering (LWTF) en anderzijds - naast het Wetboek van Strafrecht - de andere sectorale toezichtsverordeningen te wijzigen. Beoogd wordt een aanscherping van de maatregelen ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering te bewerkstelligen. Aanleiding voor het ontwerp is de noodzaak om de LWTF en hieraan gerelateerde wetgeving in lijn te brengen met de actuele standaarden van de Financial Action Task Force (FATF). De voorgestelde wijzigingen zijn volgens de toelichting noodzakelijk om een adequaat systeem ter voorkoming en



bestrijding van witwassen, terrorismefinanciering en (thans voorgesteld) proliferatie-financiering te waarborgen.<sup>1</sup>

1.2 De Raad ziet de noodzaak van de wijzigingen - die vanuit FATF-verband bestaat - in, maar voorziet dat de wijzigingen zullen leiden tot een toename van enerzijds de toezichtslast voor de Centrale Bank van Aruba (CBA) en anderzijds de administratieve lasten voor de onder toezicht gestelden. Gezien deze voorziene consequenties, adviseert de Raad om in de toelichting uit te weiden over de uitvoerbaarheid van de voorgestelde extra toezichttaken van de CBA en tevens aan te geven welke (indirecte) financiële consequenties voor het Land Aruba aan deze extra toezichtsbelasting van de CBA verbonden zijn. Voorts adviseert de Raad in dit verband om in de toelichting in te gaan op de uitvoerbaarheid van de (extra) verplichtingen voor de onder toezicht gestelden, alsmede of en op welke wijze deze (extra) kosten op de onder toezicht gestelden zullen worden verhaald.

In het verlengde hiervan merkt de Raad op dat voor wat betreft de uitvoering van de LWTF inzichtelijk zou moeten worden gemaakt (a) wat de administratieve lasten zijn voor de onder toezicht gestelden en (b) hoe deze bij wet opgelegde (extra) handelingen en daaraan gerelateerde kosten zich verhouden tot het uiteindelijke doel van de LWTF en daaraan gerelateerde wetgeving (i.c. de proportionaliteit). Hier dient tevens duidelijk gemaakt te worden hoe invulling wordt gegeven aan de risico-georiënteerde benadering van de CBA en hoe deze doorwerkt op de onder toezicht gestelden: zijn er effectieve besparingen op de administratieve lasten en hieraan gekoppelde kosten voor de onder toezicht gestelden? Ten overvloede vraagt de Raad zich af of de door de minister vast te stellen indicatoren voor het melden van een ongebruikelijke transactie of een transactie die dient te worden opgeschort (vide artikel 25 van de LWTF) in het licht van de besparingen op de administratieve lasten zullen worden herijkt. De Raad wijst hierbij ter illustratie naar de indicatoren die thans gelden op de BES-eilanden welke administratief minder belastend zijn.<sup>2</sup>

1.3 De Raad mist voorts een algemene uiteenzetting van de effectiviteit van het huidige toezichtarrangement in de toelichting. Zo zou een overzicht kunnen worden gegeven van het aantal meldingen door het Meldpunt aan het Openbaar Ministerie, het aantal doormeldingen dat heeft geleid tot strafrechtelijke vervolging respectievelijk strafrechtelijke veroordeling ter zake witwassen en terrorismefinanciering en de toepassing van het bestuursrechtelijke toezichts- en handhavings-instrumentarium (gedifferentieerd naar type en grootte van de dienstverlenende onderneming). Deze informatie is immers van belang ter beantwoording van vragen, zoals (a) of er relatief

---

<sup>1</sup> MvT, p. 2.

<sup>2</sup> Het betreft hier de Regeling ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme BES (Stcrt. 2016, 8764)



veel of weinige ongebruikelijke transacties plaatsvinden, (b) hoe groot het probleem van non-compliance of niet-melden is en hoe dit wordt tegengegaan en (c) in hoeverre aanpassing c.q. verscherping van het toezicht - vanuit praktisch oogpunt - nodig is.

1.4 De Raad constateert dat niet duidelijk wordt gemaakt (i) welke exacte (inhoudelijke) wijzigingen in 2012 hebben plaatsgevonden in de FATF-aanbevelingen en thans worden doorgevoerd in de nationale wetgeving, (ii) noch welke knelpunten zich in de praktijk voordoen en worden doorvertaald in het ontwerp. Aanbevolen wordt om in de toelichting specifiek in te gaan op de individuele punten die op grond van de aanpassing van de FATF-aanbevelingen thans dienen te worden opgenomen in de huidige wetgeving, alsook de knelpunten uit de praktijk specifiek te benoemen en aan te geven middels welke voorgestelde nieuwe bepalingen deze worden verholpen. Geadviseerd wordt om hierbij duidelijk aan te geven welke wijzigingen het gevolg zijn van doorvoering van de gewijzigde FATF-aanbevelingen en welke voortkomen uit de eigen beleidskeuze (waaronder het verhelpen van de geconstateerde knelpunten uit de praktijk).

1.5 Uit de toelichting blijkt niet of overleg heeft plaatsgevonden met de spelers in het veld, met name de financiële en niet-financiële onder toezicht gestelde dienstverleners alsook de CBA zelve. De Raad is van mening dat overleg van belang is teneinde te kunnen anticiperen op mogelijke uitvoerings- en handavingsproblemen. Hierbij kan gedacht worden aan de omstandigheid dat het ontwerp een groot aantal normen van een open karakter bevat zoals bijvoorbeeld de begrippen 'redelijke maatregelen' en 'onverwijld'. Die open normstelling leidt tot spanning, nu de toezichthoudende instantie in de toezichtspraktijk deze normen nader zal moeten invullen in het licht van het uitgebreide arsenaal aan toezichts- en sanctiebevoegdheden (w.o. een last onder dwangsom en een bestuurlijke boete) ingevolge dit ontwerp. Indien overleg reeds heeft plaatsgevonden, wordt aanbevolen om melding van de uitkomsten daarvan te maken in de toelichting.

1.6 Tot slot wordt geconstateerd dat het ontwerp een aantal delegatiebepalingen bevat op het niveau van een ministeriële regeling.<sup>3</sup> De keuze voor deze vorm van delegatie - die verder niet wordt toegelicht - verdraagt zich slecht met het niveau van de voorgestelde landsverordening en staat aldus in een onjuiste verhouding tot elkaar. Geadviseerd wordt om het gekozen niveau van delegatie in elk geval te vervangen door dat van een landsbesluit, houdende algemene maatregelen, met name gezien de bijzondere waarborgen voor een behoorlijke voorbereiding die aan dat niveau inherent zijn. Bij niet opvolging van dit advies, dient dragend gemotiveerd te worden waarom in

---

<sup>3</sup> Zie de voorgestelde wijzigingen van artikel 32, derde lid, van het LWTF (artikel I, onderdeel HH) alsook artikel 1 en artikel 2, vierde lid, van de Landsverordening meldplicht in- en uitvoer contant geld (artikel IV, onderdeel A).



specifieke gevallen gekozen wordt voor delegatie op het niveau van een ministeriële regeling.

## 2. Ontwerp-landsverordening

2.1 In het nieuwe artikel 1 (artikel I, onderdeel A) wordt de opsomming van criteria in de definitiebepaling van uiteindelijke belanghebbende (UBO) geschrapt en vervangen door een ruimere en tegelijk onduidelijkere definitie. Volgens de toelichting sluit de voorgestelde nieuwe definitie meer aan bij de huidige FATF-aanbevelingen. Een UBO is een natuurlijk persoon die de uiteindelijke eigenaar is of zeggenschap heeft over een juridische entiteit. Indien er geen UBO kan worden gevonden, kunnen de directe beleidsbepalers als UBO worden aangemerkt.<sup>4</sup> Nu dienstverleners zelf dienen vast te stellen of iemand wordt aangemerkt als een UBO, rijst de vraag of dit praktisch werkbaar is, gegeven de onduidelijkheid van de omschrijving. De wet biedt in het voorstel in ieder geval veel minder houvast dan voorheen, met als risico dat dienstverleners hier verschillend mee om kunnen gaan. Het voorgestelde derde lid van artikel 1 biedt weliswaar de bevoegdheid om door middel van richtlijnen nadere uitwerking te geven aan de definitie, doch dit is te vrijblijvend. Gelet hierop adviseert de Raad om het voorgestelde derde lid van artikel 1 imperatief te formuleren door de toezichthouder op te dragen om richtlijnen ter zake te geven.

2.2 In het voorstel komt het gedefinieerde begrip 'Bank' te vervallen en wordt deze vervangen door het nieuwe begrip 'Toezichthoudende instantie', waaronder wordt verstaan (1) de CBA en (2) een bij landsverordening ingestelde instantie die belast is met het toezicht op de werkzaamheden van een categorie niet-financiële dienstverleners (vide voorgesteld artikel I, onderdeel A). Hierdoor kan het toezicht op de naleving van de LWTF tevens mogelijk aan een ander dan de CBA worden opgedragen. De toelichting geeft in dit verband aan dat dit toezicht ten aanzien van bepaalde categorieën van dienstverleners aan de eigen beroeps- of toezichthoudende organisaties kan worden opgedragen, indien de gelegenheid zich daarvoor aandient en geeft als voorbeelden de advocatuur en de casinosector. Voor zover het in de toekomst wenselijk wordt geacht om een andere instantie dan de CBA aan te wijzen als toezichthoudende instantie, dient aan bepaalde voorwaarden te zijn voldaan om een zorgvuldig en effectief toezicht te waarborgen.<sup>5</sup> Gelet hierop acht de Raad het van belang dat nu reeds in de toelichting wordt ingegaan op de voorwaarden waaraan de bedoelde toezichthoudende instantie dient te voldoen om een zorgvuldig en effectief toezicht te garanderen. Daarbij zal ook onder meer aandacht dienen te worden besteed

---

<sup>4</sup> MvT, p. 6.

<sup>5</sup> MvT, p. 6-7.



hoe de deskundigheid en onafhankelijkheid van deze toezichthoudende instantie - zoveel mogelijk - kan worden gewaarborgd.

2.3 In artikel I, onderdeel C, van het ontwerp wordt een technische aanpassing van de LWTF voorgesteld inherent aan het voorstel tot introductie van het begrip 'Toezichthoudende instantie'. De Raad constateert echter een enkele misslag bij deze technische exercitie. De verwijzing naar artikel 36, vijfde lid, dient in voorgesteld artikel I, onderdeel C, onder ten 1<sup>o</sup> verwijderd te worden en vervolgens opgenomen te worden in voorgesteld artikel I, onderdeel C, onder ten 2<sup>o</sup>.

2.4 Ingevolge het voorgestelde nieuwe artikel 3b (artikel I, onderdeel E) kan de dienstverlener - indien deze ten aanzien van een transactie of een zakelijke relatie aanwijzingen heeft van witwassen, terrorismefinanciering of proliferatiefinanciering - in uitzonderlijke gevallen worden toegestaan dat een cliëntenonderzoek geheel of gedeeltelijk achterwege wordt gelaten, voor zover het verrichten van een volledig cliëntenonderzoek de risico's van witwassen, terrorismefinanciering, ernstig kan belemmeren. De toelichting geeft geen uitsluitel wat onder 'uitzonderlijke omstandigheden' moet worden verstaan. De Raad acht het van belang dat de toelichting alsnog inzicht geeft in dit begrip door het geven van voorbeelden.

Voorts dient de dienstverlener die op grond van het eerste lid een cliëntenonderzoek geheel of gedeeltelijk achterwege heeft gelaten, de Toezichthoudende instantie hiervan onverwijld op de hoogte te stellen. Gezien vorenstaande verplichting van de dienstverlener, adviseert de Raad om in de toelichting nader in te gaan op het onduidelijke begrip 'onverwijld' (zie ook voorgesteld nieuw artikel 15) (artikel I, onderdeel O).

2.5 In het voorgestelde nieuwe artikel 5 (artikel I, onderdeel F) wordt de reikwijdte van het cliëntenonderzoek zodanig uitgebreid dat niet alleen de natuurlijke persoon die stelt namens een cliënt-rechtspersoon of juridische constructie te handelen eronder valt, maar ook de natuurlijke persoon die stelt namens een cliënt zijnde een andere natuurlijke persoon te handelen. De Raad constateert echter dat in het ontwerp niet specifiek wordt vermeld dat rechtspersonen die namens derden handelen ook aan de *client due diligence* vereisten dienen te voldoen, overeenkomstig aanbeveling 5 van de FATF.<sup>6</sup> Geadviseerd wordt om in de toelichting aan te geven waarom deze FATF-aanbeveling niet is opgevolgd, dan wel het ontwerp aan te passen op dit punt.

---

<sup>6</sup> 8<sup>th</sup> Follow-up report, Mutual Evaluation of Aruba, Kingdom of the Netherlands (februari 2014), aanbeveling 5, tekortkoming 9, onderdeel 30.



2.6 Het voorgestelde nieuwe artikel 6, tweede lid, (artikel I, onderdeel F) bevat een fout in de doorlettering. Na onderdeel c van het voornoemde tweede lid wordt doorgeletterd naar onderdeel e; hiermee wordt ten onrechte bij het doorletteren de 'd' overgeslagen. Aanbevolen wordt om dit euvel te herstellen door onderdelen e tot met i te verletteren tot 'd' tot en met 'h'. Dientengevolge dienen verwijzingen naar deze onderdelen van het voornoemde tweede lid consequent te worden aangepast (waaronder o.m. voorgesteld artikel I, onderdeel JJ, ten 2, waar dan in het zevende lid van artikel 35 dient te worden verwezen naar artikel 6, tweede lid, onderdelen a, b, of g).

2.7 Ten aanzien van artikel 11 van de huidige LWTF (zie artikel I, onderdeel K) constateert de Raad dat de in het eerste lid opgenomen lijst van situaties waarin een verscherpt cliëntenonderzoek dient plaats te vinden (met uitzondering van een enkele wijziging) is gehandhaafd. De FATF heeft opgemerkt dat door het limitatieve karakter van deze lijst een zogenoemde check list-aanpak wordt bevorderd<sup>7</sup>; dit zou strijd opleveren met het beginsel van artikel 11 dat van dienstverleners wordt vereist om een verscherpt cliëntenonderzoek te verrichten, indien en naar gelang een zakelijke relatie of transactie naar hun aard een hoger risico op witwassen en terrorismefinanciering met zich meebrengt. De FATF beveelt aan om voornoemd artikel zodanig te redigeren dat duidelijk wordt gemaakt dat dienstverleners verplicht zijn tot een verscherpt cliëntenonderzoek, wanneer zij vaststellen dat een cliënt een hoger risico op witwassen of terrorismefinanciering met zich brengt. De Raad adviseert om in de toelichting gemotiveerd in te gaan waarom deze aanbeveling van de FATF niet is overgenomen, dan wel het ontwerp aan te passen.

2.8 In het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 11 wordt toegevoegd dat ook de begunstigde van een levensverzekeringsovereenkomst moet worden betrokken in de beoordeling of sprake is van een hoger risico op witwassen, terrorismefinanciering of proliferatiefinanciering. Indien een dienstverlener concludeert dat een rechtspersoon of een trust of een andere juridische constructie die begunstigde is van een levensverzekeringsovereenkomst een verhoogd risico oplevert, verricht de dienstverlener een verscherpt cliëntenonderzoek, waaronder in ieder geval wordt verstaan het treffen van redelijke maatregelen om diens identiteit te verifiëren. Echter wordt hier niet aangegeven wanneer (uiterlijk) dit cliëntenonderzoek moet worden verricht. De Raad adviseert om - in overeenstemming met de FATF-aanbeveling<sup>8</sup>- in de tekst op te nemen dat dit 'op het tijdstip van uitbetaling' dient plaats te vinden.

---

<sup>7</sup> 8<sup>th</sup> Follow-up report, Mutual Evaluation of Aruba, Kingdom of the Netherlands (februari 2014), aanbeveling 5, tekortkoming 13, onderdeel 35.

<sup>8</sup> 'The beneficiary of a life insurance policy should be included as a relevant risk factor by the financial institution in determining whether enhanced CDD measures are applicable. If the financial institution determines that a beneficiary who is a legal person or a legal arrangement presents a higher risk, then the





Voorts vraagt de Raad zich af wat onder het treffen van ‘redelijke maatregelen’ ter identificatie van de uiteindelijke belanghebbende van de begunstigde dient te worden verstaan. De toelichting geeft hieromtrent geen uitsluitel. Met het oog op de uitvoerbaarheid van het betreffende artikel, acht de Raad het noodzakelijk dat richtlijnen worden opgesteld waarin het begrip ‘redelijke maatregelen’ nadere invulling krijgt; de Raad verwijst hier overigens ook naar het voorgestelde nieuwe artikel 3a waar dezelfde term ‘redelijke maatregelen’ wordt gebezigd.

2.9 Voorgestelde artikelen 17 en 18 (artikel I, onderdelen P en Q) breiden het LWTF-regime ten aanzien van correspondentie-bankrelaties uit met daaraan vergelijkbare relaties. Bij gebrek aan een nadere toelichting, is onduidelijk welke criteria bepalend zullen zijn voor het aanmerken van een relatie als een met een correspondentie-bankrelatie vergelijkbare relatie. De toelichting dient hierover duidelijkheid te verschaffen.

2.10 Het voorgestelde nieuwe artikel 20 (artikel I, onderdeel T) regelt de instelling, taken en het personeel van de Financiële Inlichtingen Eenheid (FIE) oftewel de Financial Intelligence Unit (FIU) (voorheen: meldpunt ongebruikelijke transacties (MOT)). Uit het ontwerp volgt dat de voormalige begeleidingscommissie wordt omgevormd tot een adviescommissie voor enkel de benoeming, de schorsing en het ontslag van het personeel (zie voorgesteld nieuw artikel 21). In de toenmalige Landsverordening meldplicht ongebruikelijke transacties (AB 1995 no. 85) werd een begeleidingscommissie ingesteld die tot taak had: (i) het ter beschikking stellen aan het Meldpunt van haar kennis en deskundigheid en (ii) het desgevraagd of uit eigen beweging adviseren van de Minister over de inrichting en uitvoering van de meldplicht, alsmede over de vaststelling van indicatoren van ongebruikelijke transacties. De toelichting geeft aan dat in de praktijk de taak van de begeleidingscommissie op de achtergrond is geraakt en om deze reden een taakwijziging wordt voorgesteld.<sup>9</sup> Gelet op de huidige meeromvattende taakstelling van de begeleidingscommissie wordt het nodig geacht om de noodzaak van deze taakwijziging toe te lichten en tevens aan te geven hoe in de praktijk in de leemte van deze te vervallen taken wordt voorzien.

In het verlengde van het vorenstaande wordt in het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 20 opgenomen dat de FIU op onafhankelijke en zelfstandige wijze haar taken en werkzaamheden uitvoert. Onduidelijk is echter hoe deze onafhankelijkheid en zelfstandigheid van de FIU - als dienst ressorterende onder de minister belast met financiën - wordt gewaarborgd. Aanbevolen wordt om in ieder geval in de toelichting

---

enhanced CDD measures should include reasonable measures to identify and verify the identity of the beneficial owner of the beneficiary, at the time of the payout’; zie FATF-Recommendations (juni 2012), Interpretative note to Recommendation 10, onderdeel D, subonderdeel 8, p. 61.

<sup>9</sup> MvT, p. 13-14.



aan te geven hoe de voorgestelde constructie in de praktijk zal leiden tot de beoogde onafhankelijkheid en zelfstandigheid; is er hier sprake van een zelfstandig bestuursorgaan-constructie?

De toelichting geeft voorts aan dat het hier gaat om de verstrekking van inlichtingen, 'voorzover dat dienstig is voor de uitoefening van de wettelijke taken van de Toezichthoudende instanties'.<sup>10</sup> Mede gelet op de rechtszekerheid en de privacy gevoeligheid van gegevens, wordt geadviseerd om deze doelbinding op te nemen in het voorgestelde nieuwe artikel 24 voor alle gevallen waarin gegevens door de FIU op deze grondslag worden verstrekt.

2.11 Met het voorgestelde nieuwe artikel 28a (artikel I, onderdeel DD) wordt een nieuwe bevoegdheid voor de FIU gecreëerd om een transactie bij een dienstverlener geheel of gedeeltelijk te doen opschorten. De toelichting motiveert deze bevoegdheid met een verwijzing naar het verdrag van de Raad van Europa inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagneming en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven en de financiering van terrorisme (Trb. 2006, 104) en het doel van deze opschorting te weten: het voorkomen dat illegaal verkregen vermogen uit het zicht raakt door (a) in een of meerdere fasen in het witwasproces het 'paper trail' wordt verbroken of (b) doordat vermogen is overgemaakt naar een andere jurisdictie die eventuele strafrechtelijke of civielrechtelijke inbeslagname of de executie van ontnemingsvorderingen bemoeilijkt.<sup>11</sup> De Raad constateert dat de FATF geen specifieke aanbeveling ter zake deze opschortingsbevoegdheid voor de FIU heeft geformuleerd. Nu de toelichting niets stelt ter zake een eventuele (gebleken) knelpunt in de praktijk (en het tekortschieten van het bestaande instrumentarium) wordt de noodzaak van deze opschortingsbevoegdheid niet duidelijk gemaakt. De toelichting dient alsnog dragend te motiveren waarom een zodanige (aanvullende) opschortingsbevoegdheid - gelet op de (huidige) praktijk - noodzakelijk is. Dit te meer de FIU's in de overige landen van het Koninkrijk deze bevoegdheid niet hebben.

Voorts acht de Raad - gelet op de in het ontwerp voorgestelde extra bevoegdheden van de FIU - het van belang dat in de toelichting wordt aangegeven of de eventuele daarmee gemoeide extra werklast binnen de bestaande capaciteit kan worden opgevangen of dat dit tot uitbreiding van deze capaciteit noopt. In het laatste geval dienen tevens de financiële gevolgen voor het Land te worden beschreven.

2.12 Voorgesteld artikel I, onderdeel II, breidt de bewaarplicht voor dienstverleners inzake van gegevens en inlichtingen, verkregen uit het cliëntenonderzoek, uit naar de resultaten van de analyses en beoordelingen van dienstverleners. Mede in het licht van

---

<sup>10</sup> MvT, p. 14.

<sup>11</sup> MvT, p. 16.



de verplichte bewaartermijn van 10 jaar van deze informatie, dient de toelichting nader duidelijk te maken wat de noodzaak is van deze uitbreiding, te meer daar dit een extra administratieve last en (eventueel) kosten voor de dienstverlener teweegbrengt. Geadviseerd wordt om de noodzaak ter zake in de toelichting te expliciteren.

2.13 In voorgesteld artikel I, onderdeel KK, wordt een wijziging van artikel 36 voorgesteld, in dier voege dat - kort gezegd - wordt bepaald dat de Toezichthoudende instantie bevoegd is gegevens en inlichtingen te verstrekken aan buitenlandse instanties. Een vergelijkbare bepaling is eveneens opgenomen in artikel 8 van de Curaçaose Landsverordening identificatie bij dienstverlening.<sup>12</sup> De Raad heeft hier geconstateerd dat deze bevoegdheid van de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten (CBCS) echter niet zomaar uitgevoerd kan worden. Zo kan de CBCS de gegevens niet verstrekken, indien het doel waarvoor de gegevens of inlichtingen zullen worden gebruikt onvoldoende is bepaald of de geheimhouding van de verzochte gegevens niet in voldoende mate kan worden gewaarborgd. De Raad acht het ter zake het bepaalde in voorgesteld artikel - mede gelet op het feit dat hier sprake is van gevoelige informatie en in het kader van de privacy (bescherming van persoonsgegevens) - noodzakelijk dat voor Aruba dezelfde voorwaarden van toepassing zijn, zoals deze thans gelden in Curaçao. Tevens beveelt de Raad - voor alle duidelijkheid - aan om in de aanhef van het voorgestelde artikel op te nemen dat deze gegevens *op verzoek* plaatsvinden.

2.14 In voorgesteld artikel I, onderdeel LL, wordt bepaald dat er een nieuw artikel 36a in de LWTF wordt ingevoegd. In het eerste lid van dit nieuwe artikel 36a wordt bepaald dat de Toezichthoudende instantie bevoegd is om registers te raadplegen en alle inlichtingen te vragen bij de Kamer van Koophandel en Nijverheid, de Dienst Landmeetkunde en Vastgoedregistratie, de Dienst Burgerlijke Stand en Bevolkingsregister en andere bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, aan te wijzen instanties. Ten aanzien van deze bepaling vraagt de Raad zich vooreerst af waarom de genoemde instanties in het kader van het toezicht (van thans: de CBA) van belang zijn. Onduidelijk is welke specifieke informatie - die bij deze instanties beschikbaar is - noodzakelijk wordt geacht voor een effectieve en efficiënte uitvoering van het toezicht door de CBA. Dit te meer deze specifieke bevoegdheid om informatie te vragen bij dergelijke instellingen niet is toegekend aan de CBCS (i.c. de corresponderende toezichthouder in Curaçao en Sint-Maarten). Deze noodzaak dient in elk geval explicieter toegelicht te worden ten einde te kunnen bepalen in hoeverre deze bevoegdheid noodzakelijk is; de Raad geeft - in het licht van de opmerking inzake de toename van de administratieve lasten (zie onderdeel 1.2) - tevens mee dat waar mogelijk enige terughoudendheid moet worden betracht waar het gaat om uitbreiding van toezichtbevoegdheden die belastend kunnen zijn voor derden.

---

<sup>12</sup> PB 2017 no. 92



Voorts is geconstateerd dat het eerste lid van het nieuwe artikel zodanig is geformuleerd dat het de Toezichthoudende instantie een ongelimiteerde bevoegdheid geeft om registers te raadplegen en inlichtingen te vragen van de aangewezen instanties. De Raad adviseert om deze bepaling dusdanig te herformuleren dat (a) deze bevoegdheid tot het vragen van inlichtingen en het raadplegen van registers alsook (b) de op te vragen inlichtingen en de te bestuderen informatie uit registers wordt beperkt tot hetgeen in het kader van de toezichtwerkzaamheden voortvloeiende uit de LWTF noodzakelijk wordt geacht. Tevens adviseert de Raad om te regelen dat er een motiveringsplicht geldt voor de Toezichthoudende instantie op het moment dat een verzoek bij de aangewezen instanties wordt gedaan.

2.15 In voorgesteld artikel I, onderdeel NN, wordt middels het nieuwe artikel 44a de bevoegdheid voor de Toezichthoudende instantie opgenomen tot openbaarmaking van sanctiebeschikkingen voordat deze onherroepelijk zijn. Geconstateerd wordt dat deze nieuwe bevoegdheid niet voortvloeit uit een daartoe vastgelegde specifieke aanbeveling van de FATF. Gelet daarop dient uit de toelichting de praktische noodzaak te blijken tot toekenning van dit extra handhavingsinstrument in de vorm van ‘naming and shaming’ aan de toezichthouder. In de toelichting wordt de doelstelling van dit artikel beschreven - te weten: preventieve werking, ontmoedigend effect en de versterking van de effectiviteit -, maar hieruit volgt nog niet de noodzaak daarvan (i.c. is het huidige handhavingsinstrumentarium onvoldoende effectief gebleken?). Dit klemt des te meer nu uitoefening van deze bevoegdheid prematuur kan zijn en kan leiden tot reputatieschade en financiële schade bij de dienstverlener, waarvoor de uitvoerder (lees: de Toezichthoudende instantie) aansprakelijk zal kunnen zijn. De Raad acht het van belang dat de toelichting expliciet duidelijk maakt waarom deze aanvullende bevoegdheid noodzakelijk is en tevens in het ontwerp te regelen dat de Toezichthoudende instantie richtlijnen uitvaardigt ter zake de uitoefening van deze ingrijpende bevoegdheid.

Onduidelijk is verder wat het rechtskarakter is van de sanctie inhoudende het ter openbare kennis brengen van een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom of bestuurlijke boete of het geven van een aanwijzing. Indien er sprake is van een punitieve sanctie, dan zijn de strafrechtelijke waarborgen die voortvloeien uit artikel 6 Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van toepassing. Heeft de sanctie echter een ander rechtskarakter, dan zijn wellicht andere voorwaarden voor oplegging van toepassing. Voorts ontbreekt er in de toelichting een beschrijving van de rechtsbescherming ter zake een beschikking tot het ter openbare kennis brengen van een opgelegde last onder dwangsom of bestuurlijke boete dan wel een gegeven aanwijzing. De Raad acht het noodzakelijk dat de toelichting met een beschouwing ter zake wordt uitgebreid.



Ten slotte vraagt de Raad zich af waarom behoefte bestaat om beschikkingen tot het opleggen van een last onder dwangsom onder de werking van het voorgestelde artikel 44a te brengen. Dit klemt te meer nu niet voorzien is in het tijdstip van openbaarmaking, waardoor de mogelijkheid bestaat dat gedurende de begunstigingstermijn waarbinnen de overtreder herstel van de overtreding kan bewerkstelligen tot openbaarmaking kan worden overgegaan. Deze omstandigheid wordt door de Raad ongewenst geacht. Derhalve dient in de toelichting een verdere motivering te worden gegeven inzake de vraag in hoeverre het wenselijk is dat verbeurde dwangsommen ter openbare kennis worden gebracht.

2.16 In voorgesteld artikel I, PP, wordt geregeld dat er een plicht geldt voor financiële dienstverleners om hun personeel en voor zover nodig de bestuurders, periodiek opleidingen te laten genieten die hen in staat stellen een ongebruikelijke transactie te herkennen en een cliëntenonderzoek goed en volledig uit te voeren. Niet toegelicht wordt waarom deze plicht alleen bestaat voor de financiële dienstverleners en niet voor de niet-financiële dienstverlener. Aanbevolen wordt om hierop in te gaan.

2.17 Bij voorgesteld artikel I, onderdeel VV, komt artikel 54 van de LWTF te vervallen. Dit huidige artikel bepaalt dat er bij landsbesluit, houdende algemene maatregelen, nadere regels kunnen worden gesteld ter uitvoering van de LWTF. In de toelichting wordt niet uitgeweid waarom deze mogelijk niet meer nodig wordt geacht en komt te verdwijnen. Aanbevolen wordt om in de toelichting hierop in te gaan.

2.18 Met voorgesteld artikel II, onderdeel A, wordt een nieuw artikel in het Wetboek van Strafrecht ingevoegd (i.c. artikel 2:55a), waarmee proliferatiefinanciering strafbaar wordt gesteld. Echter, de gegeven delictsomschrijving is niet volledig in overeenstemming met de door de FATF gegeven definitie van proliferatiefinanciering.<sup>13</sup> De FATF definitie heeft het in dit kader over ‘het opzettelijk ter beschikking stellen van fondsen of het verlenen van financiële diensten’ (‘the act of providing funds or financial services’). Gelet op deze alternatieve formulering wordt geadviseerd om in de tekst van voorgesteld artikel 2:55a van het Wetboek van Strafrecht de zinsnede ‘degene die opzettelijk, fondsen of andere vermogensbestanddelen ter beschikking stelt en financiële diensten verleend’ te vervangen door: ‘degene die opzettelijk, fondsen of andere vermogensbestanddelen ter beschikking stelt of financiële diensten verleend’,

---

<sup>13</sup> FATF, Combating Proliferation Financing: A Status Report on Policy Development and Consultation, 2010, p. 11. De definitie van proliferatiefinanciering luidt hier in het Engels als volgt: ‘Proliferation financing refers to: the act of providing funds or financial services which are used, in whole or in part, for the manufacture, acquisition, possession, development, export, trans-shipment, brokering, transport, stockpiling or use of nuclear, chemical or biological weapons and their means of delivery and related materials (including both technologies and dual use goods used for non-legitimate purposes), in contravention of national laws or, where applicable, international obligations’.



teneinde de delictsomschrijving meer in overeenstemming te brengen met voormelde door de FATF gegeven definitie.

2.19 Bij voorgesteld artikel III, onderdeel B, wordt artikel 2a van de Sanctieverordening dusdanig aangepast dat artikel 2 van voornoemde verordening ook ten aanzien van verordeningen of besluiten vastgesteld in het kader van het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid van de Europese Unie (EU) voor zover deze betrekking hebben op bestrijding van terrorisme van overeenkomstige toepassing is. Hiermee wordt feitelijk bepaald dat voor zover Aruba verplicht is tot naleving van deze regelingen van de EU, Aruba daartoe het nodige moet regelen. De artikelsgewijze toelichting op dit artikel geeft aan dat met deze aangepaste grondslag het mogelijk wordt gemaakt om bijvoorbeeld de EU-verordening over beperkende financiële maatregelen in het kader van het internationale terrorisme te implementeren.<sup>14</sup> Er wordt hier echter niet expliciet aangegeven in hoeverre Aruba verplicht is tot naleving van deze EU-verordening en de aanpassing van artikel 2a van de Sanctieverordening noodzakelijk is. Aanbevolen wordt om hierop in te gaan.

2.20 Artikel IV van het ontwerp stelt een aantal wijzigingen voor van de Landsverordening meldplicht in- en uitvoer contant geld, waaronder de introductie van een bevoegdheid voor de douane om verzamelde informatie uit te wisselen met internationale douaneautoriteiten (onderdeel E). Ten eerste wordt niet (expliciet) toegelicht waarom deze bevoegdheid noodzakelijk is. De vraag is derhalve of de voorgestelde gegevensdeling, waaronder informatie ten aanzien van personen, noodzakelijk en proportioneel is. De toelichting dient hier expliciet op in te gaan.

Ten tweede bestaat het risico dat informatie, verkregen op grond van deze landsverordening, mag worden verstrekt aan buitenlandse douaneautoriteiten die deze informatie, waaronder persoonsgegevens, kunnen gebruiken voor andere doeleinden dan waarvoor de gegevens oorspronkelijk zijn verzameld; het ontwerp stelt geen beperkende voorwaarden ter zake. Met het oog op de privacy en de rechtszekerheid acht de Raad het noodzakelijk om in het ontwerp op te nemen voor welke wettelijke doelen de door de buitenlandse douaneautoriteiten ontvangen gegevens gebruikt kunnen worden (zie ook onderdeel 2.10). Geadviseerd wordt het ontwerp op dit punt aan te passen.

2.21 Met het voorgestelde artikel VI, onderdeel A, wordt een nieuw zesde lid toegevoegd aan artikel 6 van de Landsverordening kredietwezen, inhoudende dat geen vergunning wordt verleend aan een onderneming of instelling, die gelijkwaardige activiteiten als die van een kredietinstelling of elektronisch geldinstelling verricht, die is opgericht in een staat waar zij geen fysieke aanwezigheid heeft en die geen onderdeel

---

<sup>14</sup> MvT, p. 26.

uitmaakt van een groep die onderworpen is aan een effectieve vorm van geconsolideerd toezicht. Hiermee wordt beoogd om uitvoering te geven aan FATF-aanbeveling 23 inhoudende dat er geen vergunning als kredietinstelling of elektronisch geldinstelling mag worden verleend aan zogenoemde shell banks.<sup>15</sup> Artikel 6 van de Landsverordening kredietwezen telt slechts drie leden, zodat de wijziging die ter zake wordt voorgesteld betrekking moet hebben op een nieuw vierde lid. De Raad beveelt aan om dit te corrigeren.

Voorts worden de termen 'groep' en 'fysieke aanwezigheid' in het ontwerp noch de toelichting voldoende gedefinieerd. Aanbevolen wordt om - met het oog op de rechtszekerheid - deze begrippen alsnog in de toelichting nader te concretiseren c.q. te verduidelijken.<sup>16</sup>

2.22 Ten aanzien van voorgesteld artikel VI, onderdeel B, ten 3<sup>o</sup>, adviseert de Raad om het onbepaald lidwoord 'een' voor het woord kredietinstelling te verwijderen, en na het woord kredietinstelling het woord 'telkens' in te voegen. Dit ten behoeve van een correct verloop van de voorgestelde technische wijzigingen.

2.23 In voorgesteld onderdeel E van artikel VI dient ten aanzien van het genoemde artikel 31 van de Landsverordening toezicht kredietwezen te worden verwezen naar de meervoudsvorm van kredietinstelling. Dit ten einde de voorgestelde invoegingen correct te doen verlopen. Aanbevolen wordt om deze correctie door te voeren.

2.24 Met betrekking tot de verplichting tot het opstellen van een beleidsplan met bijbehorende procedures, met het oog op de uitvoering van een risicobeoordeling, zoals neergelegd in voorgesteld artikel X, geeft de Raad in overweging om in het licht van de doorgaans kleine omvang van de dienstverleners in Aruba, modelbeleidsplannen en -procedures te doen opstellen door de CBA. Op deze wijze kunnen de kleine dienstverleners worden gefaciliteerd ter zake een prudente opzet en inrichting van de noodzakelijke procedures in het kader van de voorschreven risicobeoordeling.

2.25 Ingevolge voorgesteld artikel XII zijn de artikelen 37 tot en met 44a en 48, derde lid, van de Landsverordening witwassen en terrorismefinanciering van overeenkomstige toepassing op artikel X tot en met XII. Dit moet echter artikelen X tot en met XI zijn.

---

<sup>15</sup> FATF-Recommendations (juni 2012), Interpretative note to Recommendation 23, onderdeel F, subonderdeel 26, p. 21.

<sup>16</sup> Het begrip 'physical presence' wordt door de FATF omschreven als: 'physical presence means meaningful mind and management located within a country. The existence simply of a local agent or low level staff does not constitute physical presence' (zie noot 14, p. 124).

2.26 Voorgesteld artikel XIII regelt dat de inwerkingtreding van het ontwerp middels een bij landsbesluit te bepalen tijdstip plaatsvindt, waarbij dit tijdstip voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld. Voor enkele artikelen dan wel onderdelen van artikelen worden in artikel XIII - bij uitzondering - al het moment van inwerkingtreding aangegeven. De Raad constateert hierbij specifiek dat artikel VI, onderdelen B, D en E, (in casu toevoeging elektronische geldinstelling in bepaalde artikelen van de Landsverordening toezicht kredietwezen) en artikel VII, onderdelen B, C, D en E (in casu herstel van verschrijvingen en technische correcties in de Landsverordening toezicht effectenverkeer) terugwerken tot en met 1 januari 2013 respectievelijk 1 januari 2017. Ten aanzien van deze terugwerkende krachtbepalingen wordt de bijzondere noodzaak hiervoor niet gemotiveerd aangegeven in de toelichting. Ondanks dat deze terugwerking volgens de toelichting betrekking heeft op technische aanpassingen wordt met name voor de onderdelen B, D en E van artikel VI niet ingegaan op de mogelijke implicaties van deze terugwerkende krachtbepaling.<sup>17</sup> Deze onderdelen bepalen immers onder meer dat een verbodsbepaling voor een kredietinstelling eveneens zal gelden voor een elektronische geldinstelling en dat er bepaalde plichten die voor de kredietinstelling gelden eveneens zal gelden voor de elektronische geldinstelling. Op zich wordt aan een regeling slechts terugwerkende kracht verleend, indien daarvoor een bijzondere reden bestaat. Bovendien kunnen aan belastende maatregelen geen terugwerkende kracht worden verleend, behoudens uitzonderlijke gevallen. Het is immers niet de bedoeling dat de rechtszekerheid van de justitiabele wordt aangetast.<sup>18</sup> De Raad adviseert derhalve om gemotiveerd aan te geven waarom voor deze voorgestelde onderdelen terugwerkende kracht noodzakelijk wordt geacht en in het licht van het voornoemde toelaatbaar zou zijn.

### 3. Memorie van toelichting

3.1 In de toelichting op artikel I, onderdeel D, wordt uitgeweid over de noodzaak van het vaststellen van de identiteit van de begunstigde van een levensverzekeringsovereenkomst en de verificatie van diens identiteit.<sup>19</sup> Het desbetreffende artikel I, onderdeel D, betreft echter niet deze zaak; deze zaak wordt in artikel I, onderdeel E, geregeld. Aanbevolen wordt om de toelichting op dit aspect aan te passen.

3.2 De toelichting op voorgesteld artikel VI, onderdeel F, verwijst ten onrechte naar onderdeel C van artikel VII ten aanzien van de introductie van het nieuwe artikel 19b

---

<sup>17</sup> MvT, p. 35.

<sup>18</sup> Aanwijzing 5.62 van de Nederlandse Aanwijzingen voor de regelgeving (Staatscourant 2017, 69426)

<sup>19</sup> MvT, p. 8.





van de Landsverordening toezicht kredietwezen.<sup>20</sup> Verwezen dient te worden naar onderdeel C van artikel VI.

3.3 De toelichting vermeldt abusievelijk dat artikel X een vergelijkbare regeling bevat voor ‘bestaande dienstverleners’ voor het opstellen van een analyse van de wijzigingen van de LWTF en de consequenties van de door hen reeds uitgevoerde cliëntenonderzoeken, alsmede een beleidsplan en bijbehorende procedures om de verrichte cliëntenonderzoeken te verrichten.<sup>21</sup> Aanbevolen wordt om de toelichting op dit punt te corrigeren.

#### 4. Redactioneel

In de marge van zowel het ontwerp als de toelichting zijn - niet uitputtend - voorstellen ter redactionele verbetering geplaatst.

#### 5. Conclusie en eindadvies

De Raad kan zich voor het overige met de doelstelling en de inhoud van het ontwerp verenigen en geeft u in overweging het aan de Staten aan te bieden, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Secretaris,

De Voorzitter,

---

mr. A. Braamskamp

---

mr. F.M. d.l.S. Goedgefrag

---

<sup>20</sup> MvT, p. 31.

<sup>21</sup> MvT, p. 34.