

Vergaderjaar 1992-1993

23 009

Melding ongebruikelijke transacties bij financiële dienstverlening (Wet melding ongebruikelijke transacties)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 31 augustus 1993

De ondergetekenden hebben de eer het eindverslag van de vaste Commissie voor Financiën als volgt te beantwoorden.

1. Doelstelling

De leden van de CDA-fractie waren er na de memorie van antwoord nog niet geheel van overtuigd dat het onderhavige wetsvoorstel in overeenstemming is met de richtlijn die tot een werkbare en efficiënte regeling voert en die tot gevolg heeft dat Nederland minder aantrekkelijk is voor de drugshandel. Deze leden hadden begrepen dat er ook een zekere scepsis bestond bij het openbaar ministerie (OM).

De veronderstelling van deze leden dat het onderhavige wetsvoorstel niet in overeenstemming is met de richtlijn is om de volgende redenen onjuist. De richtlijn laat het aan de lid-staten over de autoriteiten aan te wijzen of in het leven te roepen die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van het witwassen van geld. Dit hoeven niet per sé de strafrechtelijke autoriteiten te zijn. Bovendien is tijdens de besprekingen in het Contactcomité niet gebleken dat de Europese Commissie het ontwerp-systeem, dat uit gaat van een niet-politiek meldpunt, in strijd met de richtlijn acht. Ook in Frankrijk en België is gekozen voor een niet-politiek meldpunt.

In het voorgestelde systeem moeten financiële instellingen al die transacties die aan de hand van de indicatoren als ongebruikelijk moeten worden aangemerkt melden aan het meldpunt, waarna het meldpunt de gemelde transacties beoordeelt op het belang van de voorkoming en opsporing van misdrijven. Ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, zou het niet juist zijn particuliere financiële instellingen te verplichten alle ongebruikelijke transacties, ook die transacties die niet van belang zijn voor de voorkoming en opsporing van strafbare feiten, rechtstreeks te melden aan de politie. Voor een uitgebreide beantwoording van de vragen en opmerkingen van deze leden ten aanzien van het meldpunt wordt verwezen naar paragraaf 4 van deze nota.

Het wetsvoorstel heeft overigens niet als primaire doelstelling Nederland minder aantrekkelijk te maken voor de drugshandel. Doelstelling is het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het bestrijden van het witwassen zelf. Als neveneffect zal Nederland wellicht ook minder aantrekkelijk worden voor de georganiseerde misdaad, omdat het witwassen van uit misdrijf afkomstig geld wordt bemoeilijkt. Ten aanzien van de veronderstelde scepsis van het OM, wijzen ondergetekenden er op dat het OM zich wel degelijk kan vinden in het introduceren van de meldingsplicht voor ongebruikelijke transacties. Ook steunt het OM de keuze voor een niet-politiek meldpunt. Het OM wordt nauw betrokken bij het inrichten en het laten functioneren van dit meldpunt. Wel meent het OM dat de bijdrage van het onderhavige wetsvoorstel aan de bestrijding van het witwassen zelf beperkt is. De werkelijke instrumenten om witwaspraktijken te bestrijden ontleent het OM aan de helingsbepalingen, de «Plukze-wetgeving» en de mogelijkheden van internationale samenwerking bij de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Bovendien vindt ook in internationaal verband een intensivering van de strijd tegen het witwassen plaats. Het geheel van deze maatregelen zal ongetwijfeld het witwassen van geld bemoeilijken. Ondergetekenden menen in dit verband dat het wetsvoorstel moet worden gezien als een noodzakelijke aanvulling van reeds eerder getroffen maatregelen gericht op een effectieve aanpak van het witwassen, zoals in paragraaf 1 van de memorie van antwoord is uiteengezet. De aanvulling is gelegen in de verbetering van de informatie voor de rechtshandhaving.

Ook de leden van de fractie van de PvdA gingen in op de dubbele doelstelling van het wetsvoorstel, die zij onderschreven. Zij hadden echter het gevoel dat de preventieve doelstelling met dit wetsvoorstel beter haalbaar is dan de repressieve doelstelling. In dat kader hadden zij enige zorg over de nog steeds aarzelende houding van de NVB over onderdelen van het voorstel.

Als gezegd zijn ondergetekenden van mening dat het wetsvoorstel een noodzakelijke bijdrage levert aan de bestrijding van het witwassen. Overigens wordt opgemerkt dat de NVB aan ondergetekenden heeft laten weten dat de NVB nog slechts op één onderdeel belangrijke aarzelingen heeft, te weten het vraagstuk van de civielrechtelijke vrijwaring. Op dit vraagstuk wordt in paragraaf 5 van deze nota nader ingegaan.

De leden van de VVD-fractie stonden in beginsel positief tegenover het voorliggende wetsvoorstel, maar hadden nog vragen met betrekking tot de vrijwaring en de werklast van het meldpunt.

Ondergetekenden zullen op deze vragen ingaan in respectievelijk de paragrafen 5 en 4 van deze nota.

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat de professionele crimineel er wel voor zal zorgen dat zijn transacties niet gemeld worden. Volgens deze leden zal hij de voorgestelde maatregelen weten te ontwijken door zijn geld te investeren in bijvoorbeeld onroerend goed, de horeca of schepen. Deze leden bepleitten daarom ook deze vormen van witwassen te bestrijden. In dat verband constateerden zij in de eerste plaats dat degene die zijn schip verkoopt terwijl hij redelijkerwijs kan vermoeden dat het geld van misdrijf afkomstig is, wegens heling kan worden vervolgd. Zij vroegen echter hoe de politie of Justitie hierachter komt.

Het antwoord hierop is dat de politie doorgaans op dit soort transacties stuit in de loop van haar opsporingsonderzoek. Het zogenaamde doorrechercheren leidt ertoe dat de politie het door misdrijf verkregen geld volgt en de heler (witwasser) opspoot. Het is niet de bedoeling de meldingsplicht uit te breiden tot dit soort gevallen. Bovendien zou een dergelijke meldingsplicht niet te handhaven zijn.

Voorts bepleiten deze leden een regeling die de notaris ertoe verplicht alleen giraal geld te accepteren in het kader van onroerend-goed-transacties.

In dit verband wijzen ondergetekenden erop dat de notaris reeds thans op grond van artikel 6, eerste lid, van de Wet op het Notarisambt en de door de Koninklijke Notariële Broederschap opgestelde Beroeps- en gedragsregels zijn dienst moet weigeren in geval zijn medewerking wordt verzocht aan het verlenen van (rechts)handelingen die in strijd zijn met de wet, de openbare orde, de goede zeden en de gedragsregels. In de in voorbereiding zijnde nieuwe Wet op het notarisambt is uitdrukkelijk bepaald dat de notaris ook zijn dienst moet weigeren wanneer zijn medewerking wordt verlangd bij handelingen die kennelijk een ongeoorloofd doel of gevolg hebben. Mocht deze aanscherping van de zogenaamde ministerieplicht onvoldoende effect sorteren, dan zal in overleg met de Koninklijke Notariële Broederschap worden onderzocht of een meldingsplicht voor de notaris van contante betaling bij onroerend-goed-transacties, dan wel een verplichting om bij die transacties uitsluitend giraal geld te aanvaarden, een oplossing zou kunnen bieden.

De leden van de fractie van de PvdA erkenden dat witwas-activiteiten in de horeca niet via dit wetsvoorstel kunnen worden aangepakt. Zij vroegen wat er dan wel aan wordt gedaan.

Ondergetekenden merken op dat er een studie wordt verricht naar de relaties tussen criminele organisaties en de horecasector. Voorts is de door het bedrijf Horeca Nederland gedane suggestie om het toezicht op horecaondernemingen te verscherpen in beraad.

De leden van de CDA-fractie merkten op dat een aanscherping van het meldingsbeleid van de belastingdienst mogelijk is. Daarbij meenden zij dat overwogen kan worden de aftrekbaarheid van rente aan off-shore trusts en vennootschappen te beperken. Voorts zou overwogen kunnen worden, dat Nederlandse bankinstellingen een melding verrichten indien vanuit een off-shore trust of vennootschap tegenover de Nederlandse bankinstellingen voor een in Nederland verschaft krediet garanties worden gesteld.

De onderhavige wetgeving ziet op het voorkomen en bestrijden van witwassen van uit criminele activiteiten afkomstige gelden door middel van meldingen door financiële instellingen van ongebruikelijke transacties. Ondergetekenden menen dan ook dat een vraag naar beperking van aftrekbaarheid van bepaalde rente buiten de behandeling van deze wetgeving valt. Voor het vaststellen van de indicatoren dient te worden bezien of de onderhavige situatie gebruikt wordt c.q. geschikt is voor het witwassen van misdrijfgeden. Het is in het belang van de effectiviteit van het meldpunt dat ertegen wordt gewaakt dat financiële instellingen alle transacties – ook transacties die niet geschikt zijn of niet worden gebruikt voor witwassen – moeten gaan melden.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om een overzicht van de wijze van implementatie van de richtlijn in de EG met betrekking tot de in de memorie van antwoord genoemde hoofdpunten: (1) het begrip witwassen, (2) het indicatorensysteem en (3) het meldpunt.

Ondergetekenden hebben zo'n overzicht als Bijlage A bij deze nota gevoegd. Zij benadrukken dat de meeste EG-landen naar verwachting dit jaar het implementatieproces zullen afronden, zodat de wijze van implementatie in sommige lid-staten nog niet vaststaat.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de mogelijkheid aanwezig is dat de verschillen die binnen de EG zullen blijven bestaan ertoe kunnen leiden dat uitgeweken wordt naar de zwakste schakel. Zij hadden reeds geconstateerd dat uitwijkgedrag naar niet-EG-staten zeker te verwachten is, maar zouden het ongewenst vinden als dit ook binnen de EG zou gaan plaatsvinden.

Ondergetekenden menen dat het realistisch is te veronderstellen dat naarmate het moeilijker wordt in Nederland geld wit te wassen, profes-

sionele witwassers zullen uitwijken naar andere landen. Dat zij zullen uitwijken naar andere EG-landen ligt niet voor de hand, omdat alle EG-landen op grond van de richtlijn en de FATF-aanbevelingen vergelijkbare maatregelen in de nationale wet- en regelgeving implementeren, waardoor het witwassen in alle EG-landen moeilijker wordt. Het ligt meer voor de hand dat zij hun aandacht zullen richten op de zwakke schakels buiten de EG.

In dit verband vroegen deze leden tevens of ondergetekenden het initiatief willen nemen om ook andere landen buiten de EG, zoals de Oost-Europese landen, er toe te brengen maatregelen tegen het witwassen te nemen. Ondergetekenden wijzen er op dat Nederland een vooraanstaande rol speelt in het kader van de FATF. De FATF bestaat uit 26 leden (alle OESO-landen, Hong Kong, Singapore, de EG en de Gulf Cooperation Council). Op grond van de FATF-aanbevelingen zullen al deze landen maatregelen tegen het witwassen moeten nemen, inclusief de invoering van een meldingssysteem. De FATF heeft het initiatief genomen om ook niet-leden ertoe te bewegen maatregelen tegen het witwassen te nemen. Daartoe worden regionale conferenties georganiseerd voor het Caribische gebied, Afrika, Zuid-Oost-Azië en ook voor Oost-Europa. Nederland is actief betrokken bij de regionale conferenties voor het Caribische gebied, door het verlenen van technische en financiële ondersteuning. De EG heeft het voortouw bij de Oost-Europa-initiatieven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen verder aan welke andere diensten de regering op dit moment denkt, die via een algemene maatregel van bestuur onder de wet zouden kunnen worden gebracht.

In antwoord hierop delen ondergetekenden mee dat op dit moment wordt gedacht aan financiële diensten die door casino's en credit-card-maatschappijen worden verleend.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen welke concrete stappen de regering gaat nemen om tot de gesuggereerde centrale registratie van de activiteit «geldwisselen» te komen en of er bij het onderhavige wetsvoorstel een nota van wijziging wordt verwacht. Tevens informeerden deze leden naar regelingen terzake in het buitenland. Ook de leden van de VVD-fractie gingen nader op dit onderwerp in. Zij achtten het in dit verband noodzakelijk te komen tot een «normering» voor deze activiteit. Daarbij opperden zij de gedachte van één simpele indicator, namelijk het verplicht melden boven een bedrag van f 5000. Zij hadden het vermoeden dat de wisselkantoren de zwakste plek in de hele witwasketen zijn. Ook deze leden vernamen dan ook gaarne binnen welke termijn en op welke wijze de regering denkt over te gaan tot nadere regulering van de wisselkantoren.

Vermoed wordt dat wisselkantoren een belangrijke schakel vormen in de witwasketen. Bij het opstellen van de regelgeving dient echter wel te worden bedacht dat het hier een heterogene bedrijfstak betreft, waarin ook bonafide bedrijven werkzaam zijn. Bovendien betreft de registratieplicht voor wisselkantoren een geheel andere materie dan waarop het onderhavige wetsvoorstel betrekking heeft, zodat een en ander in een apart wetsvoorstel dient te worden neergelegd. Het ligt in het voornemen dit wetsvoorstel in dit najaar voor advies aan de Raad van State aan te bieden. Bij de opstelling van dit wetsvoorstel ter registratie van de activiteit geldwisselen zullen vergelijkbare regelingen in het buitenland worden betrokken. Wat betreft de door de leden van de VVD-fractie voorgestelde normering van de activiteit geldwisselen, staan ook de ondergetekenden sympathiek tegenover een één-indicatorsysteem. Welke grens daarbij gehanteerd wordt, valt thans nog niet aan te geven. Momenteel wordt bezien welke omvang transacties bij wisselkantoren kunnen hebben.

De leden van de fractie van de PvdA konden instemmen met de

voorgestelde strafrechtelijke handhaving van de meldingsplicht. Ook achtten zij het juist dat financiële instellingen zich voor de melding geen oordeel behoeven te vormen over de aard of herkomst van de transactie, maar wel direct strafrechtelijk aan te pakken zijn als ze bewust meewerken aan witwas-praktijken. Deze leden meenden verder dat financiële instellingen formeel geen opsporingsinstanties worden, maar dat men er materieel wel dichtbij komt. Zij gingen er tenslotte vanuit dat het Nederlandse bankwezen er ook zelf voordeel in zal zien om de integriteit te bewaren, zodat niet frequent strafrechtelijk zal behoeven te worden opgetreden. Ondergetekenden kunnen zich met deze zienswijze goeddeels verenigen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of gevallen zoals de affaire «Hulst» meer voorkomen.

Niet, voor zover ondergetekenden bekend.

2. De meldingsplicht van ongebruikelijke transacties

De leden van de fractie van de PvdA hadden begrepen dat het bereik van het wetsvoorstel beperkt is tot het verlenen van diensten in of vanuit Nederland. Zij signaleerden hier een leemte. Zij vroegen of het mogelijk is dat in die staten waar de omschrijving van witwassen beperkt is tot het witwassen van drugsgelden, geld uit Nederland uit bijvoorbeeld de vrouwenhandel wordt witgewassen door Nederlanders, zonder dat dit in dat andere land tot actie leidt.

In verband met de territoriale werking van de Nederlandse wetgeving gaat het bij dit wetsvoorstel om het verlenen van diensten in of vanuit Nederland. Ondergetekenden onderkennen echter het belang dat ook in andere landen een ruime omschrijving van witwassen wordt gehanteerd, om te voorkomen dat een leemte ontstaat. In EG-verband en in het kader van de FATF bestaat bij een groot aantal landen de tendens om een ruime omschrijving van witwassen te hanteren. Het Verdrag van de Raad van Europa van 8 november 1990 inzake het witwassen, de opsporing, de inbeslagname en de confiscatie van opbrengsten van misdrijven kent ook een ruime omschrijving van witwassen. Zie overigens Bijlage A bij deze nota¹.

Deze leden stelden daarnaast de vraag of in geval van een financiële instelling die de rechtsvorm heeft van bijvoorbeeld een N.V., de directeur daarvan, die tevens werknemer is, wel of niet strafrechtelijk aansprakelijk is voor het niet-nakomen van de meldingsplicht.

De directeur is in zijn hoedanigheid van werknemer niet strafrechtelijk aansprakelijk voor het niet-nakomen van de meldingsplicht, maar wel in zijn hoedanigheid van directeur. Artikel 51, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht bepaalt dat, indien een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon, het OM kan kiezen tussen de vervolging van (1) de rechtspersoon, of (2) van hen die tot het strafbare feit opdracht hebben gegeven danwel die feitelijk leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging, of (3) tegen de rechtspersoon en de opdrachtgever/feitelijk leidinggever tezamen. De directeur kan dus in voorkomende gevallen als opdrachtgever of feitelijk leidinggever worden vervolgd.

De leden van de fractie van de VVD stelden een aantal vragen over «aperte witwastransacties» vis à vis «verdachte transacties». Ondergetekenden nemen aan dat deze leden met de door hen gehanteerde term «verdachte transacties» doelen op de in het wetsvoorstel gehanteerde term «ongebruikelijke transacties».

Het was deze leden nog niet helemaal duidelijk hoe door de financiële instellingen het onderscheid gemaakt kan worden tussen aperte witwastransacties en ongebruikelijke transacties. Tevens vroegen zij welke factoren de financiële instelling in acht moet nemen om een onderscheid te maken.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Ondergetekenden benadrukken dat het wetsvoorstel slechts één categorie transacties kent, namelijk ongebruikelijke transacties. Bepalend voor de vraag of een transactie moet worden aangemerkt als een ongebruikelijke transactie, zijn de indicatoren. Daarbinnen kan het criterium weten of redelijkerwijs vermoeden dat geld van misdrijf afkomstig is een rol spelen. Dat zullen de volstrekt evidente gevallen van witwassen zijn. Dit onderscheid is ook voor de financiële instellingen voldoende duidelijk.

Ook vroegen deze leden wat de juridische gevolgen zijn voor de financiële instelling, die niet in overleg is getreden met het OM, in het geval deze instelling een transactie aan de hand van zowel objectieve als subjectieve indicatoren als een ongebruikelijke transactie heeft aangemerkt, maar naderhand door het OM wordt vastgesteld dat sprake was van een aperte witwastransactie.

Ondergetekenden nemen aan dat deze leden doelen op de situatie dat een transactie wel als ongebruikelijk is gemeld, maar naar het oordeel van het OM niet had mogen worden uitgevoerd, omdat de instelling had moeten weten of redelijkerwijs had moeten vermoeden dat het geld van misdrijf afkomstig is. Het OM zou in dat geval kunnen besluiten strafvervolgning in te stellen op grond van heling. Daarbij dient wel bedacht te worden dat de gemelde gegevens dan echter niet als grondslag voor of ten behoeve van het opsporingsonderzoek of het gerechtelijk vooronderzoek kunnen dienen tegen degene die deze gegevens verplicht heeft verstrekt. Evenmin kunnen deze gegevens dan als bewijs meewerken in de strafzaak tegen de financiële instelling (artikel 12).

De leden van de VVD-fractie hadden in het voorlopig verslag de vrees geuit dat «door de overdracht van publiekrechtelijke taken naar de private sector de financiële (particuliere) instellingen «te zeer» op de stoel van politie/Justitie moeten gaan zitten.» Zij refereerden in het eindverslag aan de passage in de memorie van antwoord waarin ondergetekenden stelden dat juist door het gekozen systeem wordt voorkomen dat een financiële instelling «te veel» op de stoel van politie/Justitie wordt geplaatst. Zij vroegen of de toevoeging «te veel» in die passage niet een erkenning inhoudt door ondergetekenden van de vrees die deze leden in het voorlopig verslag hadden geuit.

Ondergetekenden beantwoorden deze vraag ontkennend. De toevoeging «te veel» is slechts een parafrase van de vraagstelling van deze leden zelf in het voorlopig verslag («te zeer»). Ondergetekenden stelden in de memorie van antwoord reeds dat in het wetsvoorstel geen sprake is van overdracht van publiekrechtelijke taken naar de private sector, omdat financiële instellingen niet worden belast met opsporings-taken. Van deze instellingen wordt alleen verlangd dat zij ongebruikelijke transacties melden.

De leden van de fractie van D66 vroegen een verduidelijking bij de passage in de memorie van toelichting over voorgenomen ongebruikelijke transacties. Zij refereerden aan de memorie van antwoord, waarin ondergetekenden stelden dat een offerte-aanvraag bij verzekeringen geen voorgenomen ongebruikelijke transactie kan zijn, omdat de cliënt bij het aanvragen van een offerte nog niet voornemens is om een verzekering bij de desbetreffende instelling af te sluiten. Een cliënt vraagt immers in de praktijk veelal offertes van meerdere instellingen. Een offerte-aanvraag kan dan ook niet tot een meldingsplicht leiden. Wel is sprake van een verrichte of voorgenomen transactie bij aanvaarding door de cliënt van de offerte danwel indien de cliënt een tegenvoorstel doet. Naar het oordeel van de leden van de fractie van D66 frustreert deze zienswijze het principe van de vrije onderhandelingen. Zij meenden dat bij onderhandelingen er redelijkerwijze en volgens het burgerlijk recht geen sprake kan zijn van een voorgenomen transactie. Zij vroegen om een verduidelijking.

Ondergetekenden delen de mening dat er geen sprake kan zijn van een voorgenomen transactie tijdens onderhandelingen. Er moet sprake zijn van een «voornemen» van de cliënt. Bij een tegenvoorstel van de zijde van de cliënt na een offerte van de zijde van de verzekeringsinstelling, dient er dus sprake te zijn van een aanbod (in de zin van het burgerlijk recht), zodat de aanvaarding van dat tegenvoorstel door de instelling een overeenkomst doet ontstaan. Een tegenvoorstel zonder rechtsgevolgen (de cliënt nodigt de instelling slechts uit tot het aangaan van onderhandelingen), levert geen voorgenomen transactie op.

De leden van de fractie van D66 vroegen of een gesloten levensverzekering die als ongebruikelijk moet worden gemeld mag worden afgekocht, en zo ja door wie. Tevens vroegen zij naar wat geldt indien afkoop uitgesloten is of niet mogelijk is, indien voor afkoop gezondheidswaarborgen vereist zijn en de verzekerde een slechte gezondheid geniet, dan wel voor de verzekeraar ernstige, bijvoorbeeld fiscale, consequenties heeft. Deze leden vroegen of een en ander niet betekent dat de verzekeraar gedwongen wordt de transactie niet aan te gaan ter vermijding van administratieve rompslomp en al dan niet verhaalbare kosten, met als gevolg dat het doel van de wetgeving wordt gefrustreerd.

Alvorens een levensverzekering te sluiten, kan een verzekeraar beoordelen of op grond van de indicatorenlijst melding noodzakelijk is. De verzekeraar kan alsdan beslissen of hij de verzekering wil sluiten of niet. Het enkel ongebruikelijk zijn van een (voorgenomen) transactie leidt er namelijk niet toe dat zij niet uitgevoerd mag worden, of, indien de verzekeraar eerst meldt na het sluiten van de verzekering, dat zij moet worden afgekocht. De vraag of afkoop mogelijk is en welke voorwaarden daarbij gelden, hangt, behalve van het contractenrecht, af van de polisvoorwaarden van de desbetreffende verzekering. Een plicht tot afkoop bestaat overigens in beginsel evenmin in geval bijvoorbeeld een cliënt van een verzekeraar zou worden veroordeeld tot het betalen van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht). Kan een cliënt op grond van de polisvoorwaarden niet tot afkoop overgaan, dan zal hij de betaling uit andere bron moeten zien te bekostigen.

In geval van aperte witwastransacties zal de verzekeraar zich moeten onthouden van het sluiten van de verzekering (tenzij in overleg met het OM besloten wordt de verzekering in het belang van de opsporing wel te sluiten).

Dat het doel van de wetgeving zou worden gefrustreerd indien de verzekeraar de transactie niet zou aangaan ter vermijding van administratieve rompslomp en al dan niet verhaalbare kosten, zien de ondergetekenden niet in. Immers, ook een voorgenomen transactie moet worden gemeld indien zij aan de indicatoren voldoet.

3. Het indicatorensysteem

De leden van de fractie van de PvdA stemden in met de vaststellingsprocedure voor de indicatoren van artikel 8. Zij hadden in het voorlopig verslag ervoor gepleit om de normen en criteria voor het vaststellen van de indicatoren in de wet op te nemen en zagen vooralsnog geen argumentatie in de memorie van antwoord om niet aan deze vraag te voldoen.

Bij de vaststelling van de indicatoren geldt dat de indicatoren uiteindelijk zullen moeten beantwoorden aan de doelstelling van deze wet: het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en het bestrijden van het witwassen zelf. Het is niet nodig deze normering nog eens uitdrukkelijk in de wet neer te leggen. Bovendien is de vaststelling van de indicatoren in zoverre genormeerd, dat de ministeriële regeling (artikel 8, eerste lid) alleen in stand blijft als die regeling

binnen 6 maanden bij algemene maatregel van bestuur wordt goedgekeurd (artikel 8, tweede lid). Derhalve krijgt de Raad van State de gelegenheid zich over de vaststelling van de indicatoren uit te spreken. Deze leden hielden daarnaast zorg over de openbaarheid van de indicatorenlijsten en veronderstelden dat de indicatoren daardoor vaak gewijzigd zullen moeten worden.

Ondergetekenden merken op dat het wetsvoorstel erin voorziet dat de indicatorenlijsten snel kunnen worden aangepast aan de nieuwe ontwikkelingen op witwasgebied. Tevens zal het zo zijn dat als witwassers steeds weer nieuwe of geraffineerdere witwastechnieken moeten bedenken om de werking van de indicatoren te ontwijken, dit het witwassen in Nederland bemoeilijkt en dus duurder maakt. De noodzaak van openbaarheid van de indicatorenlijsten vloeit voort uit het feit dat de indicatoren de meldingsplicht inhoud geven. Willen de instellingen aan hun meldingsplicht kunnen voldoen, dan zullen zij hiervan op de hoogte moeten zijn. Het aantal meldingsplichtigen is te groot om hen de indicatoren in het geheim te doen toekomen. Overigens is het realistisch te veronderstellen dat – zelfs indien de indicatorenlijsten niet openbaar zouden zijn – witwassers op de hoogte zullen zijn van de inhoud ervan, omdat de kring van personen die die lijsten moeten hanteren omvangrijk is.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tenslotte of reeds besluitvorming heeft plaatsgevonden ten aanzien van de subjectieve indicator over duidelijk herkenbaar gedrag.

Ondergetekenden nemen aan dat deze leden doelen op de opmerking in de memorie van antwoord dat wordt gezien of het zinvol is een subjectieve indicator op te nemen die inhoudt dat gedrag dat kennelijk tot doel heeft de objectieve indicatoren te ontwijken, gemeld moet worden. De eventuele opname van deze subjectieve indicator wordt meegenomen in het overleg met de bedrijfstakken bij de vaststelling van de indicatorenlijsten. Formele besluitvorming hierover heeft nog niet plaatsgevonden.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoeveel tijd het in beslag zal nemen om de indicatorenlijsten aan te passen. Deze leden spraken de wens uit om met inachtneming van de rechtszekerheid de aanpassing dusdanig snel te laten plaatsvinden, dat niet achter de feiten aangelopen hoeft te worden. Zoals ondergetekenden in het nader rapport onder 5.a. uitgebreid hebben toegelicht, brengt de voorgestelde vaststellingsprocedure van artikel 8 met zich, dat een aanpassing van de indicatorenlijsten desnoods binnen enkele dagen tot stand kan komen.

In paragraaf 5 van het eindverslag benadrukten de leden van de CDA-fractie, dat zij voor de plenaire behandeling over de ontwerp-ministeriële regeling zouden willen beschikken.

Ondergetekenden merken op dat de ontwerp-ministeriële regeling nog niet gereed is. Wél hebben zij ter informatie een recent concept van de indicatorenlijst voor bancaire diensten, die is totstandgekomen na nader overleg met de banken, als Bijlage B bij deze nota gevoegd¹.

De leden van de D66-fractie gingen eveneens in paragraaf 5 van het eindverslag, inhoudelijk in op het indicatorensysteem. Deze leden merkten op dat de indicatoren deels objectief en deels subjectief zijn. Zij vonden dat dit betekent dat de bankmedewerker geacht wordt (mede) op zijn gevoel af te gaan. Enerzijds kan dit naar hun oordeel de effectiviteit van de voorgestelde regeling ten goede komen, omdat zonder eigen beoordeling van de bank het aantal (onnodige) meldingen dermate groot zou worden dat het meldpunt verstopt zou raken. Anderzijds kleeft er naar het oordeel van deze leden een groot nadeel aan zo'n systeem, omdat bankemployées op deze manier de bevoegdheid krijgen om op eigen houtje uit te maken welke transacties, op subjectieve gronden, in hun ogen als ongebruikelijk kunnen worden bestempeld. Deze leden meenden dat zo'n systeem, waarbij iedereen op eigen houtje voor

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

rechercheur kan spelen, niet past in ons Nederlandse rechtssysteem, omdat dit immers het exclusieve terrein is van ons justitieel apparaat. Deze leden vroegen hoe een dermate grote afwijking van ons rechtssysteem kan worden gerechtvaardigd.

Ondergetekenden plaatsen een kanttekening bij de veronderstelling van deze leden dat het wetsvoorstel met zich brengt dat de balie-employée een soort rechercheur wordt. Zoals ondergetekenden in paragraaf 2 van deze nota naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie hebben uiteengezet, is dit niet het geval. De opsporing van misdrijven blijft de bevoegdheid en de taak van politie en Justitie.

4. Het meldpunt ongebruikelijke transacties

De leden van de CDA-fractie stelden enkele vragen over de positie van het meldpunt. Zij benadrukten dat ingevolge artikel 6 van de richtlijn de melding dient plaats te vinden bij de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van het witwassen van geld. Volgens deze leden draagt ook artikel 7 van de richtlijn ertoe bij dat gemeld moet worden bij politie of Justitie, omdat dit artikel bepaalt dat instellingen zich onthouden van het uitvoeren van aperte witwastransacties, totdat zij de in artikel 6 bedoelde autoriteiten – namelijk de voor de bestrijding van het witwassen verantwoordelijke autoriteiten – daarover hebben ingelicht. In Nederland kan alleen het OM toestemming verlenen voor het verrichten van zo'n transactie. Derhalve stelden deze leden dat de richtlijn de lid-staten verplicht als meldpunt aan te wijzen de politie of Justitie.

Afgezien van het feit dat ook de politie niet de bevoegdheid heeft financiële instellingen in het belang van de opsporing van strafbare feiten toe te staan witwastransacties te verrichten, zodat ook een politieel meldpunt niet aan deze voorwaarde voldoet, constateren ondergetekenden, zoals in paragraaf 1 van deze nota reeds is opgemerkt, dat de lid-staten de bevoegdheid hebben om zelf de instanties aan te wijzen of in het leven te roepen die verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van het witwassen van geld. Als de EG dit had willen uitsluiten, dan had de richtlijn expliciet gesteld dat de melding bij de politie moet plaatsvinden. België en Frankrijk hebben er eveneens voor gekozen ter implementatie van deze richtlijn een nieuw orgaan in het leven te roepen en dat orgaan aan te wijzen als meldpunt, dat naast politie en Justitie verantwoordelijk is voor de bestrijding van het witwassen. De Europese Commissie heeft deze wijze van implementeren van de richtlijn niet bekritiseerd. Tijdens de besprekingen in het Contactcomité is niet gebleken dat het voorliggende wetsvoorstel door de Commissie strijdig wordt bevonden met de richtlijn. De leden van de CDA-fractie twijfelden voorts aan het nut en de effectiviteit van de zeeffunctie van het meldpunt.

Ondergetekenden hebben in de memorie van toelichting (subparagraaf 6.2.) uiteengezet waarom zij gekozen hebben voor een niet-politieel meldpunt. Zij hebben daarbij niet gesteld dat een politieel meldpunt strijdig zou zijn met het Nederlandse staatsrecht, doch slechts dat het «vanuit een staatsrechtelijk oogpunt bezien niet wenselijk is particuliere financiële instellingen te verplichten ongebruikelijke gedragingen van medeburgers rechtstreeks te melden bij de politie». Aangezien de meldingsplicht ertoe kan strekken dat transacties worden gemeld die na nader onderzoek geen verband blijken te houden met witwassen, hebben ondergetekenden gekozen voor een buffer tussen de financiële instellingen enerzijds en de politie anderzijds. Dit ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Het belang van de zeeffunctie van het meldpunt is dus gelegen in het feit dat wordt voorkomen dat vertrouwelijke gegevens over cliënten van financiële

instellingen zonder enige nadere toets in handen komen van politie. De taak van het meldpunt is om de gemelde gegevens te veredelen door deze te vergelijken met gegevens uit politiebesteden en overige gegevensbestanden, zoals bijvoorbeeld die van de Kamer van Koophandel en vervolgens deze gegevens, indien aan de wettelijke voorwaarden is voldaan, te verstrekken aan de politie. Door het meldpunt de bevoegdheid te geven de politieregisters te raadplegen kan het op efficiënte wijze zijn veredelingsfunctie vervullen. Voorts zullen politie-ambtenaren bij het meldpunt worden gedetacheerd, zodat een goede samenwerking met de politie is verzekerd. Ondergetekenden hebben met de keus voor een systeem van melding van ongebruikelijke transacties bij een niet-politiek meldpunt er ook aan willen bijdragen dat een financiële instelling niet wordt belast met opsporingstaken. Het meldpunt – en niet de instelling – beoordeelt een transactie op het belang van de voorkoming en opsporing van misdrijven. Van de instelling wordt als gezegd slechts verlangd dat zij een ongebruikelijke transactie meldt.

De leden van de CDA-fractie wezen op het belang van artikel 56 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en het feit dat naar hun oordeel de fraudebestrijding in Nederland nog niet zo gevorderd is dat er aanleiding is om het meldpunt te ontheffen van de plicht inlichtingen ook buiten de sfeer van opsporing van strafbare feiten aan de Belastingdienst te verschaffen. De leden van de fractie van de PvdA informeerden in dit verband in welke concrete gevallen het meldpunt gegevens kan verstrekken aan de Belastingdienst en of er ook sprake is van gegevensverstrekking door de Belastingdienst.

Ook naar de mening van ondergetekenden is artikel 56 van de Algemene wet inzake rijksbelasting een belangrijk element bij de fraudebestrijding in haar algemeenheid. Aangezien het kan voorkomen dat bij het meldpunt ook informatie over cliënten die te goeder trouw zijn, wordt aangeleverd, is ervoor gekozen het meldpunt van een buffer te voorzien. Daartoe zal het Besluit politieregisters worden aangepast. Daarnaast dient te worden bedacht dat ook artikel 14, onderdeel c, van de Wet politieregisters op verstrekkingen aan opsporingsambtenaren van de Belastingdienst van toepassing zal zijn. Ingevolge deze bepaling kunnen aan opsporingsambtenaren in dienst van een publiekrechtelijk lichaam slechts gegevens uit een politieregister worden verstrekt indien zij deze gegevens behoeven ter opsporing van strafbare feiten, bij het onderzoek waarvan zij zijn betrokken. Rechtstreekse verstrekking door het meldpunt aan de Belastingdienst zal ingevolge deze beperkingen slechts in uitzonderingsgevallen voorkomen, namelijk in die gevallen waarin zowel aan dit artikel als aan de voorwaarden voor verstrekking door het meldpunt die in het Besluit politieregisters zullen worden opgenomen is voldaan. Overigens zal op grond van dit wetsvoorstel geen gegevensverstrekking door de Belastingdienst aan het meldpunt plaatsvinden, omdat de Belastingdienst geen financiële diensten verleent.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen voorts om zeer terughoudend te zijn met de bekendmaking aan belanghebbenden van de gegevens van het meldpunt.

Ondergetekenden gaan er hierbij vanuit dat de genoemde leden met name doelen op de uitoefening van het recht op kennisneming door personen die bij het meldpunt zijn geregistreerd. In de memorie van antwoord zijn ondergetekenden reeds ingegaan op de vraag waarom het recht op kennisneming ten aanzien van gegevens bij het meldpunt niet geheel uitgesloten kan worden. Daarbij is er op gewezen dat het recht op kennisneming geen absoluut recht is en dat kennisneming onder andere achterwege kan blijven indien gewichtige belangen van derden daartoe noodzakelijk zijn. Het risico dat individuele baliemedewerkers zouden kunnen lopen indien bekend zou worden dat zij ongebruikelijke transacties aan

het meldpunt hebben gemeld is dus een factor die bij de afweging of kennisneming kan worden toegestaan dient te worden meegewogen.

De leden van de VVD-fractie gingen in op de ervaringen van de CRI met de vrijwillige meldingen door een aantal banken en het verwachte aantal te melden transacties op grond van het wetsvoorstel. Zij stelden in dit verband voor om niet gebonden te zijn aan een maximum van 11 formatieplaatsen, aangezien een slecht functioneren van het meldpunt ten gevolge van onvoldoende mankracht voorkomen moet worden. Zij wezen daarbij met name op het vraagstuk van geautomatiseerde aanlevering.

Ondergetekenden wijzen erop dat het wetsvoorstel reeds voorziet in een evaluatie, die eventueel kan leiden tot uitbreiding van het aantal formatieplaatsen. Dat thans het aantal formatieplaatsen wordt genoemd, houdt verband met het door de regering gewenste uitgangspunt om een zogenaamde open-eind-regeling te voorkomen. Indien het op te zetten systeem succesvol is, doch blijkt te lijden aan onderbezetting zal de regering op dat moment bezien of uitbreiding van het aantal formatieplaatsen gewenst is. Deze problematiek hangt inderdaad samen met de vraag of gegevens al dan niet geautomatiseerd worden aangeleverd. Momenteel wordt in opdracht van ondergetekenden door een extern adviesbureau bezien op welke wijze meldingen het meest efficiënt kunnen plaatsvinden en – gegeven het wettelijk kader – hoe het meldpunt het meest effectief kan worden opgezet.

5. Strafrechtelijke- en civielrechtelijke vrijwaring

De leden van de CDA-fractie constateerden dat aperte witwastransacties alleen mogen worden verricht in overleg met het OM, terwijl ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld bij het meldpunt. Zij vreesden dat hierdoor een onzekere situatie zal ontstaan en vroegen of het niet beter was één instantie aan te wijzen waar zowel aangifte kan worden gedaan van aperte witwastransacties als melding van ongebruikelijke transacties. In antwoord daarop delen ondergetekenden mee dat alle ongebruikelijke transacties, inclusief de aperte witwastransacties, moeten worden gemeld bij het meldpunt. Wat dat betreft kan er geen sprake zijn van onduidelijkheid of onzekerheid bij de financiële instellingen. Bovendien kunnen op basis van de gemelde gegevens de instellingen niet wegens heling van geld worden vervolgd. Financiële instellingen blijven echter bevoegd op grond van artikel 161 Sv aangifte te doen van aperte witwastransacties bij de plaatselijke politie of het OM. Het is niet uitgesloten dat het OM in een concrete strafzaak in het belang van opsporing van strafbare feiten, een financiële instelling verzoekt transacties die verdacht zijn toch te verrichten. Dit zijn echter uitzonderingen die de situatie voor de instellingen niet onzeker maken. Integendeel, het is voor financiële instellingen juist van belang dat zij dit soort transacties alleen in nauw overleg met het OM verricht.

Deze leden betwijfelden voorts van de positie van de (balie)medewerker van een financiële instelling wel goed is geregeld.

Met deze leden zijn ondergetekenden van oordeel dat voorkomen moet worden dat de werknemer die de gemelde transactie heeft verricht of zijn directe superieur strafrechtelijk wordt vervolgd wegens heling van geld, enkel en alleen op basis van informatie die de melding waaraan hij heeft meegewerkt bevat. Ondergetekenden stellen daarom bij nota van wijziging voor artikel 12 in dit opzicht te verduidelijken.

Deze leden wezen voorts op de situatie waarin een medewerker van een financiële instelling een ongebruikelijke transactie meldt aan het meldpunt, terwijl de instelling deze transactie niet had willen melden. Deze leden zijn van oordeel dat deze medewerker in zo'n geval een ontslagbescherming moet genieten. De medewerker handelde immers conform artikel 6 van de richtlijn.

Artikel 6 van de richtlijn verplicht de lid-staten erop toe te zien dat financiële instellingen transacties die kunnen wijzen op het witwassen van geld melden. Het wetsvoorstel legt de meldingsplicht niet op de medewerker van een instelling maar op de leiding ervan. Interne procedures zullen erin moeten voorzien dat de medewerkers ongebruikelijke transacties melden bij de leiding. De medewerker die in afwijking van deze procedures op eigen initiatief een ongebruikelijke transactie rechtstreeks meldt bij het meldpunt, zou in strijd met zijn instructies kunnen handelen. Of dat het geval is hangt af van de terzake geldende afspraken. De leiding zou dan eventueel maatregelen tegen de medewerker nodig kunnen achten. Indien de financiële instelling nalaat ongebruikelijke transacties te melden is zij in overtreding en kan daarvoor strafrechtelijk worden vervolgd.

De leden van de CDA-fractie vroegen voorts of het niet realistischer en effectiever zou zijn om de meldingsplicht op te leggen aan de filiaalhouder in plaats van de instelling, omdat deze het dagelijkse beleid bepaald.

Ondergetekenden wijzen erop dat de financiële toezichtswetgeving zich – evenals de meldingsplicht – tot de instellingen richt. Op grond van die wetgeving worden bijvoorbeeld interne administratieve regels en procedures geëist. Dit geldt in gelijke mate voor de Rabo-organisatie, gelet op artikel 4 van de Wet toezicht kredietwezen 1992. Bovendien merken zij op dat in die gevallen dat een filiaalhouder zich schuldig maakt aan witwasactiviteiten, hij vervolgd kan worden wegens heling.

Deze leden kwam een versterking van de civielrechtelijke vrijwaring van de financiële instellingen, zoals bepleit door de professoren W.L.C. van der Grinten en S.C.J.J. Kortmann, niet onredelijk voor. De leden van de PvdA-, VVD- en D66-fractie vroegen eveneens aandacht voor het op verzoek van de NVB uitgebrachte advies van 29 juni 1993 van deze hoogleraren. De adviseurs van de NVB stellen dat het wetsvoorstel de financiële instellingen een bijzondere last oplegt. Het is alleszins redelijk dat de wet de instelling vrijwaart van aansprakelijkheid indien de instelling meent dat een bepaalde transactie behoort te worden gemeld. Het risico dat een melding ten onrechte heeft plaatsgevonden dient niet te worden gedragen door de instelling; voor aansprakelijkheid van de instelling bestaat slechts grond indien opzettelijk of met grove schuld ten onrechte is gemeld.

Ondergetekenden wijzen er in de eerste plaats op dat financiële instellingen die op zorgvuldige wijze aan hun meldingsplicht voldoen gevrijwaard zijn van civielrechtelijke aansprakelijkheid. Artikel 13 bepaalt daartoe uitdrukkelijk dat «degene die gelet op de feiten en omstandigheden van het geval in redelijkheid tot een melding op de voet van artikel 9 kon overgaan en is overgegaan, niet aansprakelijk is voor schade die een derde dientengevolge lijdt». De genoemde adviseurs zijn echter van mening dat deze vrijwaring niet ver genoeg gaat, onder verwijzing naar de uitvoering van de richtlijn in andere lidstaten. Ondergetekenden wijzen erop dat kenmerk van die uitvoeringswetgeving is dat de financiële instelling niet aansprakelijk is voor schade indien zij meldt overeenkomstig haar wettelijke verplichting («la déclaration mentionnée à l'article 3», «La segnalzioni ... del presente articolo», «inlichting overeenkomstig de artikelen 12 tot 15», «un renseignement couvert par cette obligation»), ook als door die melding schade is ontstaan. Aldus ook artikel 13 van deze Nederlandse uitvoeringswet, welk artikel spreekt van een melding «op de voet van artikel 9» dat de uitvoering van artikel 9 van de richtlijn vormt.

Indien een financiële instelling na een melding aansprakelijk wordt gesteld wegens schending van een contractuele geheimhoudingsplicht (het geval dat de genoemde hoogleraren schetsten) en deze schending

blijkt, zal de instelling zich kunnen verschonen door aan te tonen dat zij overeenkomstig de op haar rustende wettelijke verplichting heeft gehandeld. Niet anders zal het in de andere hiervoor genoemde rechtstelsels zijn. De instelling zal niet veel anders behoeven te doen dan op te geven welke indicatoren van toepassing waren of op grond van welke subjectieve omstandigheden zij tot het oordeel is gekomen dat de transactie ongebruikelijk is.

De vraag is dan nog onder welke omstandigheden de instelling niet aansprakelijk is voor eventuele schade, indien zij heeft gemeld hoewel zij daartoe niet verplicht was. Artikel 13 gaat ervan uit dat de instelling in dat geval niet aansprakelijk is indien zij «gelet op de feiten en omstandigheden van het geval in redelijkheid tot een melding ... kon overgaan». Ook deze benadering komt overeen met artikel 9 van de richtlijn en die van andere lidstaten («de bonne foi», «te goeder trouw»). De stelling van de hoogleraren dat deze bepalingen aldus moeten worden begrepen dat de aansprakelijkheid van de instelling tegenover de betrokken persoon slechts kan bestaan, indien de instelling opzettelijk of met grove schuld een melding heeft verricht waartoe zij niet gehouden was, is niet toegelicht en ook niet goed te begrijpen in het licht van artikel 9 van de richtlijn. Wel is aannemelijk dat de rechter niet snel een financiële instelling aansprakelijk zal houden indien zij «gelet op de feiten en de omstandigheden van het geval» aannemelijk maakt dat zij mocht menen dat op haar een meldingsplicht rustte. Het gaat dan om een afweging van de omstandigheden van het concrete geval, mede tegen de achtergrond van het feit dat voor een behoorlijke uitvoering van haar verplichtingen de instelling een zekere mate van beoordelingsvrijheid moet worden toegekend. Dat brengt het hanteren van subjectieve indicatoren met zich.

Aan een door de genoemde adviseurs bepleite bepaling, inhoudende dat de instelling die buiten een wettelijke verplichting een melding doet, slechts aansprakelijk is als zij opzettelijk of met grove schuld (situaties die zich overigens moeilijk laten denken) een melding heeft verricht waartoe zij niet gehouden is, kleven daarentegen bezwaren.

In de eerste plaats is het uiterst onwaarschijnlijk dat een benadeelde partij ooit zal kunnen bewijzen dat de instelling die zich beroept op subjectieve indicatoren, opzettelijk of met grove schuld een melding heeft verricht waartoe zij niet gehouden was. Anders dan de leden van de CDA-fractie zijn wij dan ook van mening dat het voorstel van de hoogleraren geenszins leidt tot een redelijke verdeling van de bewijslast.

In de tweede plaats zou een vrijwel volledig ontslag van aansprakelijkheid op voorhand, kunnen leiden tot meldingen zonder behoorlijke en van de instellingen te verwachten zorgvuldige toetsing op indicatoren. Dat is immers de achtergrond van artikel 9 van de richtlijn, waarover in de overwegingen in de richtlijn wordt opgemerkt dat de vrijwaring van het financiële stelsel tegen het witwassen van geld een taak is die door de met de bestrijding van dit verschijnsel belaste autoriteiten niet zonder samenwerking met de financiële instellingen kan worden vervuld.

Het voorgestelde systeem kan alleen effectief functioneren als financiële instellingen bereid zijn hieraan mee te werken. De leden van de NVB zijn tot het genoegen van ondergetekenden hiertoe bereid. Deze medewerking heeft echter alleen zin als financiële instellingen de door hen verrichte transacties zorgvuldig toetsen aan de op te stellen indicatoren, zodat de meldingen werkelijk betrekking hebben op ongebruikelijke transacties. De bepleite, vergaande civielrechtelijke vrijwaring zou de instellingen in de gelegenheid stellen de transacties slechts marginaal te toetsen aan de hand van de indicatoren met als mogelijk gevolg dat veel meer transacties zouden kunnen worden gemeld dan strikt noodzakelijk en het meldpunt overspoeld zou kunnen raken met meldingen. Ondergetekenden zijn dan ook van oordeel dat een zorgvuldige toets van

de transacties door de financiële instellingen een conditio sine qua non is voor een effectief functionerend meldpunt.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat bij de NVB nog slechts één punt ter discussie staat, namelijk de civielrechtelijke vrijwaring. Ook zij vroegen aandacht voor het advies hierover van de genoemde hoogleraren.

Voor de reactie hierop zij verwezen naar het bovenstaande. Deze leden vroegen of ondergetekenden de vrees delen dat financiële instellingen uit angst voor eventuele schadeclaims, geneigd zullen zijn een transactie niet te verrichten, waardoor het gevaar bestaat dat de tweede doelstelling van de wet, de repressieve, niet wordt gehaald.

Het antwoord hierop luidt ontkennend. Zolang financiële instellingen op zorgvuldige wijze de meldingsplicht naleven, behoeven zij niet te vrezen voor succesvolle aansprakelijkstelling. Zij zullen alleen moeten kunnen aantonen dat zij zorgvuldig hebben gehandeld, hetgeen doorgaans zal betekenen dat zij moeten aangeven welke indicatoren van toepassing waren of op grond van welke subjectieve factoren de transactie is gemeld. Bij twijfel of een transactie ongebruikelijk is, zal eerst een intern onderzoek kunnen worden verricht, waarbij zo nodig overleg kan worden gevoerd met het meldpunt over de vraag of de transactie gemeld moet worden.

De leden van de VVD-fractie vroegen om commentaar op het betoog van de NVB in het NVB-Bulletin over de civielrechtelijke vrijwaring. Tevens vonden deze leden de argumentatie van de genoemde adviseurs van de NVB tamelijk overtuigend.

In antwoord op vragen terzake van de leden van de CDA-fractie zijn ondergetekenden in het bovenstaande hierop reeds ingegaan. Zij volstaan hier met daarnaar te verwijzen. Voorts wijzen ondergetekenden er voor alle duidelijkheid nogmaals op dat artikel 13 van het wetsvoorstel bepaalt dat «degene die gelet op de feiten en omstandigheden van het geval in redelijkheid tot een melding op de voet van artikel 9 kon overgaan en is overgegaan, niet aansprakelijk is voor schade die een derde dientengevolge lijdt». Deze vrijwaring voor eventuele schade is in overeenstemming met artikel 9 van de richtlijn. Dit artikel verplicht niet tot een verdergaande vrijwaring zoals door de hoogleraren bepleit. Bovendien geeft deze bepaling op een vergelijkbare wijze uitvoering aan artikel 9 van de richtlijn als in de meeste van de ons omringende landen gebeurt. Voor zover bekend is alleen in Duitsland bepaald dat de instelling slechts aansprakelijk is bij opzet of grove schuld. Het bezwaar tegen het Duitse systeem is hierboven reeds uiteengezet en komt er kort gezegd op neer dat de burger in een schier onmogelijke bewijspositie komt te verkeren. Van financiële instellingen mag echter worden verwacht dat zij aantonen dat zij op zorgvuldige wijze aan hun meldingsplicht hebben voldaan, namelijk door aan te geven welke indicatoren van toepassing waren of op grond van welke subjectieve omstandigheden zij tot het oordeel zijn gekomen dat de transactie ongebruikelijk is. Anders dan deze leden, zijn ondergetekenden derhalve van oordeel dat financiële instellingen geen grote aansprakelijkheidsrisico's lopen.

Deze leden wezen erop dat als financiële instellingen melden op grond van subjectieve indicatoren het aansprakelijkheidsrisico zeer groot is als hun aansprakelijkheid niet wordt beperkt tot opzet of grove schuld. De kans is dan immers groot dat ten onrechte wordt gemeld.

De vraag of terecht of ten onrechte is gemeld moet worden beantwoord aan de hand van de feiten en omstandigheden, zoals die zich voordoen op het moment van de melding. Als later blijkt dat de gemelde transactie in het geheel niet ongebruikelijk is, dan wil dat niet zeggen dat ten onrechte gemeld is en de financiële instelling aansprakelijk is voor eventuele schade. De instelling is gevrijwaard, mits zij kan aantonen dat op het moment van de melding aan de voorwaarden voor melding is

voldaan. Indien gemeld is op grond van subjectieve indicatoren, zal de instelling deze factoren moeten aantonen. Ondertekenden achten dit alleszins redelijk.

De leden van de VVD-fractie constateerden naar aanleiding van het gestelde op blz. 25 van de memorie van antwoord dat financiële instellingen niet op basis van de gemelde informatie wegens verdenking van heling kunnen worden opgespoord, vervolgd en berecht, maar wel op basis van informatie die op andere wijze tegen de instelling is verkregen, bijvoorbeeld door een verklaring van een drugshandelaar die stelt dat hij zijn gelden bij die instelling heeft witgewassen. Deze leden stelden dat de informatie die de melding bevat niet te scheiden is van de verklaring van de drugshandelaar.

Ondergetekenden merken hierover op dat strafrechtelijke vrijwaring slechts beoogt te voorkomen dat instellingen worden opgespoord, vervolgd en berecht op basis van door henzelf aangedragen informatie. Komt deze informatie op andere wijze ter kennis van de politie dan mag zij hiervoor wel worden gebruikt. Het is zeker niet de bedoeling instellingen geheel te vrijwaren van vervolging en berechting wegens heling van geld.

De vragen van de leden van de D66-fractie over de verplichting van bankemployéés op eigen houtje ongebruikelijke transacties aan te wijzen zijn in het bovenstaande (paragraaf 3) reeds beantwoord. De vraag van deze leden waarom ondergetekenden niet bereid zijn de civiele vrijwaring uit te breiden, is in het bovenstaande in antwoord op vragen van de CDA- en VVD-fractie reeds beantwoord. Daarbij hebben ondergetekenden opgemerkt de vrees niet te delen dat financiële instellingen niet tot melding zullen overgaan uit angst voor civiele aansprakelijkstelling. Mochten deze instellingen aansprakelijk worden gesteld voor eventuele schade dan behoeven zij slechts aan te tonen dat zij in redelijkheid aan hun meldingsplicht hebben voldaan, hetgeen doorgaans zal betekenen dat zij de indicatoren moeten opgeven die huns inziens van toepassing waren. Ondergetekenden zijn dan ook niet bevreesd dat het wetsvoorstel het soepel lopend rechtsverkeer tussen de banken en hun cliënten belemmert.

Op de vraag van deze leden over de strafrechtelijke vrijwaring en de passage daarover op blz. 25 van de memorie van antwoord zijn ondergetekenden naar aanleiding van een vraag terzake van de leden van de VVD-fractie reeds ingegaan, zodat zij hier volstaan met daarnaar te verwijzen.

De Minister van Financiën,
W. Kok

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin