

Aan: Ministerie van Financiën, Ministerie van Justitie en Veiligheid
Via <https://www.internetconsultatie.nl/wetplanvanaanpakwitwassen>
Onze ref. : SPF20200113
Datum : 13 januari 2020
Betreft : Reactie internetconsultatie wetsvoorstel 'Wet plan van aanpak witwassen'

Dit document bevat de reactie van Stichting Privacy First op het wetsvoorstel 'Wet plan van aanpak witwassen'. Stichting Privacy First is een stichting met ANBI status, opgericht in 2008 en zet zich in voor het behouden en bevorderen van het recht op privacy, alsmede de persoonlijke vrijheid van leefomgeving. Vanuit deze achtergrond gaan we in op enkele zaken uit het wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT).

Stichting Privacy First houdt zich al jaren bezig met financiële privacy en de rol van cash geld daarbij. Het is ons een doorn in het oog dat het steeds lastiger wordt om in vrijheid te kunnen gaan en staan. Beperkende maatregelen, hoe goed ze ook gemotiveerd zijn, bepalen de inrichting van onze maatschappij. En volgens ons gaat die inrichting niet de goede richting op.

Het uitgangspunt van onze maatschappij is dat mensen te vertrouwen zijn. Dit is een uitgangspunt van het normale maatschappelijke verkeer en terug te lezen in privacy- en mensenrechtenverdragen en regels. Inbreuk op privacy moet zoveel mogelijk beperkt worden. En alleen als een inbreuk niet te vermijden is kan deze gelegitimeerd worden. Vanuit dit gezichtspunt delen we onze kritiek op het voorliggende wetsvoorstel. Omdat het onderdeel is van een breder pakket aan maatregelen zullen we deze ook betrekken bij onze consultatie.

Inhoud

I.	Uitgangspunten: vertrouwen en proportionaliteit.....	2
II.	Wetsvoorstel te vroeg ingebracht.....	3
III.	AVG te beperkt uitgewerkt.....	5
IV.	Verbod op contante betalingen boven een bepaald bedrag.....	5
V.	Omschrijving 'gebleken integriteitrisico's' risico op zich.....	6
VI.	Gegevensuitwisseling tussen Wwft-plichtigen.....	6
VII.	Wetsvoorstel moet ruimte geven aan alternatieven en waarborgen.....	7

I. Uitgangspunten: vertrouwen en proportionaliteit

Het wetsvoorstel beoogt grote maatschappelijke problematiek aan te pakken. Bij zwaarwegende redenen horen cijfers en onderbouwingen. Die ontbreken zowel bij deze voorstellen als in de Kamerbrief van deze zomer. Daarmee is zeer lastig te wegen of de voorgestelde maatregelen proportioneel zijn. Ook kunnen ze beperkt op hun verwachte resultaat beoordeeld worden. Het WODC heeft eerder in evaluaties aangegeven dat meer transparantie en onderbouwing nodig is in verband met bescherming van burgerbelangen bij de groei van privaat-publieke samenwerkingen die worden opgetuigd. Beschikbare cijfers laten zien dat witwassen via belastingontduiking vele miljarden hoger ligt dan de relatief kleine rol die cash speelt. Maatregelen gericht op witwassen moeten ook in dat licht worden bezien.

De Nederlandse financiële wetgeving is gebaseerd op Europese regelgeving, waarin aandacht voor databescherming en privacy gebrekkig is. De onderliggende visie kleurt bescherming van privacy en mensenrechten zelfs negatief. De behoefte aan privacy wordt als verdacht beschouwd, zo blijkt uit bijlage III van de 4e Europese antiwitwasrichtlijn ('AMLD4') in de actuele versie.¹ Volgens onderdeel 2 sub b vormen "producten of transacties die anonimiteit bevorderen" potentieel een hoger risico.

Witwassen is een maatschappelijk en zelfs mondiaal probleem gezien de financiering van grootschalige criminele activiteiten en terrorisme. Deze bestrijding gaat gepaard met het diepgaand volgen van het bankverkeer van alle burgers (monitoring met als doel 'ongebruikelijke transacties'² te melden) en met minimalisering van contante geldbetalingen. Dit kan leiden tot een zichzelf versterkend effect, waarbij meer digitalisering en meer

¹ Zoals gewijzigd door de 5e Europese antiwitwasrichtlijn, zie <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02015L0849-20180709&from=EN>.

² Transacties waarvan wordt vermoed dat witwassen of terrorismefinanciering in het spel is.

monitoring hand in hand gaan. Wrang omdat tegelijk de mogelijkheden voor de financiële markten worden verruimd (zoals via de mogelijkheden van de PSD2 Richtlijn) en deze monitoring in de praktijk beperkt effect op de georganiseerde misdaad lijkt te hebben.³ De vraag is of de juiste groepen personen en activiteit worden geraakt met de wetsvoorstellen.

Privacy First heeft de VN gewezen op ontwikkelingen binnen Nederland⁴ en daarin het negeren van de VN-aanbeveling aan Nederland "[to] take necessary measures to ensure that the collection and maintenance of data for criminal [investigation] purposes does not entail massive surveillance of innocent persons". Deze aanbeveling is door de Nederlandse regering overgenomen in september 2017, maar sindsdien herhaaldelijk genegeerd.⁵

Opvallend in dit dossier is dat de EU afziet van restricties op cash geld. Het is niet effectief voor bestrijding van terrorismefinanciering, en alleen bij monitoring van lage bedragen effectief bij het tegengaan van belastingfraude. Voor de bestrijding van witwassen kan het wellicht nut hebben als het gaat om grote sommen geld. Publicaties van de EU:

- Brussels, 12.6.2018, COM(2018) 483 final, p.1: "Several Member States have in place prohibitions for cash payments above a specific threshold". However, such prohibitions have not been considered at EU level." "The main conclusions were that restrictions on cash payments would have little positive impact on terrorism financing or tax fraud. However, the study also concluded that restrictions on payments in cash were useful in combatting money laundering."
- Security Union: Commission publishes report on restriction on payments in cash.⁶
- Maatregelen voor witwassen worden ter discussie gesteld door het WODC en diverse onderzoekers.^{7 8}

II. Wetsvoorstel te vroeg ingebracht

Het inbrengen van dit wetsvoorstel terwijl meerdere adviestrajecten lopen geeft weinig hoop op fundamentele reflectie.⁹ De Minister heeft eerder in de Tweede Kamer aangegeven veel

³ In plaats van geld worden criminele transacties verricht in kunst of dure horloges.

<https://nos.nl/artikel/2318254-kunst-opslaan-of-kopen-bewijs-eerst-dat-je-geen-crimineel-bent.html>

⁴ Zie

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/NLD/INT_CCPR_CSS_NLD_35106_E.pdf.

⁵ Report of the Working Group on the Universal Periodic Review - Netherlands, UN Doc. A/HRC/36/15 (18 July 2017), para. 131.121.

⁶ Zie https://ec.europa.eu/info/news/economy-finance/security-union-commission-publishes-report-restriction-payments-cash-2018-jun-13_en.

⁷ Zie <https://twitter.com/finhstamsterdam/status/1145610353637756928>.

⁸ Promotie-onderzoek dr. Kaiser: 'AMLD op tal van punten in strijd is met EU Handvest'

https://www.rug.nl/research/portal/files/65647303/Complete_thesis.pdf

⁹ Zie uitspraken over de voortgang in verschillende trajecten: Brief aan de Kamer (31477-47, kenmerk 2019-0000204097), Verslag van het overleg over het plan van aanpak witwassen.

belang te hechten aan goed maatschappelijk debat rond gebruik van contant geld en verwees naar het Maatschappelijk Overleg Betalingsverkeer (MOB).¹⁰ Het MOB is nu bezig een visie op cash geld te ontwikkelen. Het zou goed zijn deze consultatie en het wetsvoorstel aan te houden tot deze adviestrajecten afgerond zijn omdat ze onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

Bij de ontwikkelingen rondom witwassen staat veel op het spel. Het voorliggende wetsvoorstel en aanvullende wetwijzigingen zullen leiden tot verregaande structurele wijzigingen en de inrichting van fundamentele infrastructuren. Er is beter en uitgebreider maatschappelijk debat nodig, met name met aandacht voor de borging van grondrechten en geopolitiek-democratische overwegingen.

Inmiddels borgt alleen cash nog anonimiteit en bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De ruimte om anoniem te betalen met giraal geld wordt steeds meer gereduceerd. Daarmee neemt de invloed van de overheid én private partijen op het maatschappelijke verkeer navenant toe. Als tegenwicht zou minimaal een door publieke autoriteiten geborgde mogelijkheid moeten bestaan om digitaal anoniem te betalen. Zolang die er niet is moet cash in ruime mate voorhanden blijven en moet verdere inperking van de anonieme ruimte beperkt worden.

Voordat het wetsvoorstel behandeld zou worden in de Kamer zou de Minister kunnen aangeven hoe hij aankijkt tegen alternatieven en overwegingen van andere landen op dit dossier. Naar verluid heeft Zweden zich gerealiseerd dat het om geopolitieke en democratische redenen van vitaal belang is dat overheden cash actief als anonieme infrastructuur in stand houden. Het biedt de mogelijkheid tot een alternatieve structuur tussen burgers, buiten controle van de al dan niet legitieme overheid.

In datzelfde licht beschouwd dient gereserveerd omgegaan te worden met het inrichten van publiek-private samenwerking rond opsporing, monitoring en inzake het uitwisselen van persoonsgegevens tussen ondernemingen. Ontegenzeggelijk zal dit leiden tot structuren voor massale dataretentie en afstemming van profilering tussen marktpartijen zoals banken, accountantskantoren en notariskantoren. Doordat de overheid zich in deze structuren ofwel op afstand zet ofwel alleen vanuit haar opsporingspositie betrokken is zal de controle op deze structuren beperkt zijn. Dit leidt tot een onwenselijke situatie.

Onze aanbevelingen ten aanzien van contanten:

- Ontwikkel een structuur voor contante betalingen
- Ontwikkel een structuur voor anonieme digitale betalingen.

Onze aanbevelingen ten aanzien van de publiek-private samenwerking en uitwisseling van cliëntgegevens tussen ondernemingen:

¹⁰ Zie <https://www.nu.nl/geldzaken/6015562/de-geldautomaat-blijft-voorlopig-contant-heeft-een-maatschappelijk-belang.html>.

- Voer een brede maatschappelijke discussie
- Betrek grondrechten en geopolitiek-democratische overwegingen in het wetgevingstraject.

III. AVG te beperkt uitgewerkt¹¹

Ons is opgevallen dat het Ministerie van Financiën bij de totstandkoming van de Wwft weinig oog heeft gehad voor de gegevensbeschermings- en privacyaspecten van de Wwft. De Algemene verordening gegevensbescherming en Uitvoeringswet AVG bieden het kader voor rechtsbescherming. Hoewel we waardering hebben voor de -tekstueel- ruime aandacht voor gegevensbescherming, schiet de inhoud van deze paragraaf tekort.

De paragraaf over privacybescherming is in feite een samenvatting van de AVG en biedt geen concrete vertaling voor deze wet. Hierdoor wekt de Minister de schijn van stevige privacybescherming, terwijl de beschermende werking van de AVG alleen door een gerichte uitwerking geboden kan worden. Zonder een uitwerking van de AVG is het risico levensgroot dat de genoemde beschermende maatregelen van weinig waarde blijken te zijn.

Omdat in het onderhavige wetsvoorstel niet afgekaderd is welke gegevens worden uitgewisseld en geen definiëring van wat een integriteitsrisico is opgenomen, ligt het in de lijn van de verwachting dat meer gegevens uitgewisseld zullen gaan worden en/of breder op gegevens en signalen geacteerd zal worden dan op grond van de principes van de AVG verwacht mag worden. Ter illustratie wijzen we de Minister op de praktijk bij de omgang met persoonsgegevens door verzekeraars naar aanleiding van vermoedens van fraude (integriteitsrisico's). Veel voorkomende uitspraken waarbij privacy en persoonsgegevens een rol spelen gaan over het onterecht opnemen van een persoon in het incidentenregister van verzekeraars en daarmee de schading van de rechten van burgers.¹²

- Werk de principes en bepalingen van de AVG en UAVG specifiek uit voor dit wetsvoorstel, zodat rechtsbescherming en bescherming van persoonsgegevens al in het wetgevingsproces uitgewerkt zijn;
- Werk ongedefinieerde begrippen nader uit of werk uit hoe deze begrippen uitgewerkt zullen worden.

IV. Verbod op contante betalingen boven een bepaald bedrag

Door 'Europa' en door de Nederlandse overheid worden contante betalingen als risicovol beschouwd en is er een trend naar het afschaffen van contante betaling. Bijlage III AMLD4, onderdeel 1 sub e is daar uitdrukking van: bedrijven waar veel geldverkeer in contanten plaatsvindt zouden potentieel een hoger risico opleveren.

¹¹ Zie onder andere WODC, Privatisering en publiek-private samenwerking, Jv, 2012, nr. 8.

¹² Zie www.rechtspraak.nl, zoek op 'persoonsgegevens' of 'privacy'.

Het mag dan zo zijn dat criminelen gebruik maken van contanten, contante betaling is ook een overzichtelijke vorm van betaling ('gelijk oversteken') en vormt voor burgers de laatste mogelijkheid om nog enige privacy te behouden.

V. Omschrijving 'gebleken integriteitrisico's' risico op zich

Hoogst zorgelijk is dat aan de ondernemingen die de Wwft moeten naleven (Wwft-plichtigen) wordt overgelaten te bepalen wat "*gebleken integriteitrisico's*" zijn (artikel 9a nieuw lid 2). Hierdoor ontstaat een levensgroot risico op het oprekken van bevoegdheden door de Wwft-plichten. In de praktijk zullen personen moeite hebben hun rechten op goede wijze uit te oefenen. Dat leert de huidige praktijk.

Bij de bestaande risicoverwijzingen en 'zwarte lijsten'-registers van financiële instellingen is bekend dat daarmee veel mis kan gaan. Mensen worden soms op onzorgvuldige wijze in het Extern Verwijzingsregister (EVR) en/of het Intern Verwijzingsregister (IVR) opgenomen. Een illustratie uit de praktijk:

Een bank neemt iemand in het IVR op, zonder vermelding van de ingangsdatum, zonder duidelijke adressering van de persoon/personen die in het IVR worden opgenomen, zonder hoor en wederhoor, zonder onderbouwing van de gebeurtenissen die aanleiding vormen voor opname in het IVR en zonder aan te geven of en op welke manier bezwaar kan worden gemaakt.

Een dergelijke handelswijze is in strijd met de AVG, de Gedragscode Verwerking Persoonsgegevens Financiële Instellingen en het Protocol Incidentenwaarschuwingssysteem Financiële Instellingen, dat naar analogie van toepassing is op het IVR. De wet zal moeten leren van deze praktijk en aanvullende privacywaarborgen en aanvullende bescherming van rechten van personen moeten inrichten.

Inzake de bepaling van de aard en omvang van integriteitrisico's:

- Breng wetgeving tot stand waarin wordt geregeld dat Wwft-plichtigen hun cliënten en voor zover van belang de daarbij betrokken natuurlijke personen informeren over de risico-categorie waarin zij zijn ingedeeld.
- Breng specifieke wetgeving tot stand inzake zwarte lijsten van personen¹³ onder de Wwft, waarin wordt geregeld hoe een Wwft-plichtige hoort te handelen als zij iemand op een zwarte lijst plaatst met een laagdrempelige vorm van geschillenbeslechting bij de onafhankelijke rechter.

VI. Gegevensuitwisseling tussen Wwft-plichtigen

Een generieke mogelijkheid voor alle Wwft-plichtigen om transacties te "delen", zoals in het nieuwe artikel 34b voorgesteld, achten wij zeer ongewenst. Net als onder V vermeld kan een

¹³ Rechtspersonen, natuurlijke personen.

van contant geld. Mede door het sterk afgenomen gebruik van contant geld is er in toenemende mate belangstelling voor digitaal centralebankgeld. Digitaal centralebankgeld zou tevens kunnen fungeren als achtervang voor het private betalingsverkeer, bijvoorbeeld bij een storing of een cyberaanval.

Het kabinet is het met de WRR eens dat digitaal centralebankgeld nader onderzoek verdient. Hierbij gaat de aandacht van het kabinet in het bijzonder uit naar een maatschappelijke kosten- en batenanalyse, alsmede een analyse naar de behoefte hieraan vanuit de samenleving. Het kabinet hecht eraan dat daarbij ook oog is voor de maatschappelijke functie die contant geld vervult in het licht van het afnemende gebruik hiervan. Het kabinet heeft het belang van onderzoek bij DNB onder de aandacht gebracht. DNB heeft in reactie hierop aangegeven onderzoek te doen naar digitaal centralebankgeld. Het kabinet kijkt uit naar de uitkomsten hiervan en hoopt deze begin 2020 tegemoet te kunnen zien. Het kabinet zal verder onderzoek en/of vervolgstappen ondersteunen.

Op gelijksoortige manier, zou er aan kunnen worden gedacht om de centrale transactiemonitoring en het cliëntenonderzoek in een overheidsentiteit onder te brengen, bijvoorbeeld bij DNB. Wij vragen ons af waarom dat niet is overwogen. Dat zou de mogelijkheid bieden voor een adequaat juridisch kader en voorkomen dat er weer een nieuwe stichting bijkomt, in de wirwar van stichtingen die algemene taken in de financiële sector vervullen.¹⁶

In dat verband wijzen wij ook op het recente advies van de Autoriteit Persoonsgegevens, die wettelijke waarborgen voor kredietregistratie bepleitte.¹⁷

Voor nadere informatie of vragen met betrekking tot bovenstaande punten is Privacy First te allen tijde bereikbaar op telefoonnummer 020-8100279 of per email: info@privacyfirst.nl.

Hoogachtend,

Stichting Privacy First

Drs. M. van der Veen, CIPP/E
woordvoerder

¹⁶ Zoals onder andere Bureau Kredietregistratie (BKR), Stichting Centraal Informatie Systeem van in Nederland Werkzame Verzekeringsmaatschappijen.

¹⁷ Aankondiging: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/ap-bepleit-wettelijke-waarborgen-voor-kredietregistratie>, advies: https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_kredietregistratie.pdf.