

Tilburg University

Financiële instellingen en de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld Groenhuijsen, M.S.; van der Landen, D.

Publication date:
1995

Document Version
Peer reviewed version

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):

Groenhuijsen, M. S., & van der Landen, D. (1995). *Financiële instellingen en de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen van geld*. (NIBE-bankjuridische reeks; No. 25). Nederlands Instituut voor het Bank- en Effectenbedrijf.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Versie: 1 juni 1995

prof. mr. M.S. Groenhuijsen

mr. dr. D. van der Landen

**Financiële instellingen
en de strafrechtelijke bestrijding
van het witwassen van geld**

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	
Inleiding	1
Hoofdstuk 2	
Definitie, methode & techniek en omvang	3
2.1 Definitie witwassen	3
2.2 Probleemstelling en bronnen	4
2.3 Methoden en Technieken	5
2.4 Storting (placement)	7
2.5 Versluiting (layering)	9
2.6 Bestemming (integration)	16
2.6.1 Tax-holiday maatschappijen	16
2.6.2 De terug-leen ("loan-back") methode	17
2.6.3 Internationale handelstransacties/double invoicing	
18	
2.6.4 Gefingeerde beleggingswinsten	19
2.6.5 Winnende loten etc.	20
2.6.6 Indicaties voor witwasconstructies in de bestem-	
mingsfase	20
2.7 Actuele ontwikkelingen op nationaal niveau	21
2.8 Actuele ontwikkelingen op internationaal niveau	22
2.9 Omvang van het witwas-circuit	24
Hoofdstuk 3	
Internationale initiatieven	27
3.1 Voorgeschiedenis	27
3.2 Het Verdrag van Wenen	27
3.3 De Beginselen van Bazel	28
3.4 Het Verdrag van Straatsburg	28
3.5 De Financial Action Task Force	29
3.5.1 De aanbevelingen	31
3.5.2 De werkingssfeer van de aanbevelingen m.b.t. het func-	
tioneren van	
het bankwezen	31
3.5.3 Legitimatieplicht voor cliënten en registratie	32
3.5.4 Meer medewerking van financiële instellingen ..	34
3.5.5 Landen die geen of onvoldoende regels hebben om het	
witwassen	
tegen te gaan	35
3.5.6 Andere maatregelen om het witwassen van deviezen te	
vermijden	36
3.5.7 Toepassing; taken van de autoriteiten belast met de	
regulering en	
andere administratieve autoriteiten	37
3.6 De richtlijn van de Raad van 10 juni 1991	38
Hoofdstuk 4	
Nationale implementatie	41
4.1 Heling	41
4.2 De Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstver-	
lening 1993	46
4.3 De Wet Melding Ongebruikelijke Transacties	49
4.4 De Wet inzake de wisselkantoren	65
4.5 Daderschap Rechtspersonen	66

4.6	De Plukze-wetgeving en het Strafrechtelijk Financieel Onderzoek	67
4.6.1	Wat is wederrechtelijk verkregen voordeel?	68
4.6.2	Hoe wordt wederrechtelijk verkregen vermogen aangetoond?	68
4.6.3	Wie is met het SFO belast?	69
4.6.4	De machtiging tot het instellen van een SFO	69
4.6.5	Dwangmiddelen in het kader van een SFO	71
4.6.6	Verschoningsrecht ?	72
4.6.7	Geheimhouding	72
4.6.8	Beslag	72
Hoofdstuk 5		
	Toepassing in de bancaire praktijk	74
Hoofdstuk 6		
	Het Nederlandse stelsel vanuit internationaal perspectief	78
6.1	Inleiding	78
6.2	De Nederlandse situatie vanuit het buitenland bezien	78
6.3	Anti-witwasmaatregelen in het ons omringende buitenland	79
Hoofdstuk 7		
	Rechtspolitieke vooruitzichten. Conclusie	81
Bijlage I	84

1 Inleiding

Wanneer er wordt gesproken over het witwassen van geld, roept dat bij veel mensen de meest uiteenlopende associaties op. Sommigen denken direct aan welgevulde zakken geld in kleine, ongetelde, groezelige coupures, die na enkele balietransacties zijn omgezet in een ogenschijnlijk keurig banktegoed. Anderen zien het witwassen eerder als een onderdeel van een internationaal opererend netwerk, waarin financiële experts door giraal crisscrossen en gebruikmakend van belastingparadijzen grote bedragen aan iedere justitiële naspeuring proberen te onttrekken. En bijna iedereen ziet wel avontuurlijke kanten aan de praktijken van de witwassers.

Witwassen van geld - oftewel: money laundering, want de Engelse term is bijna even ingeburgerd als het Nederlandse woord - is een intrigerend fenomeen. Eerst en vooral is het een maatschappelijk belangrijk verschijnsel, omdat het om grote bedragen gaat. Misdaad loont niet, wordt wel gezegd. Maar in het dagelijkse leven is het tegendeel vaak het geval. Criminaliteit kan juist buitensporig lucratief zijn. In de drugshandel gaan miljarden om. In het illegale gokwezen worden indrukwekkende winsten gemaakt. Afpersers en ontvoerders kunnen snel rijk worden. En ook de schijnbaar respectabele witteboorden crimineel krijgt door met de vulpen of de computer gepleegde misdrijven niet zelden de beschikking over aanzienlijke vermogens. Waar blijft al dat geld? Een probleem voor degenen die de revenuen van illegale gedragingen opstrijken is dat ze daarover niet zomaar vrijelijk kunnen beschikken. Het geld kan in feite alleen worden uitgegeven indien men aannemelijk kan maken dat het op een eerlijke manier is verworven. De crimineel - of degene die profiteert van het criminele geld - zou alsnog tegen de lamp lopen als hij niet kan uitleggen waarom zijn financiële armslag zo ruim is. Vandaar het witwassen. Witwassen is het verhullen van de duistere herkomst van gelden met het oogmerk om daar een schijnbaar legale bron voor in de plaats te stellen. Dit proces kan nauwelijks worden uitgevoerd zonder tussenkomst van financiële instellingen. Het ligt dan ook voor de hand om te onderzoeken welke rol de financiële instellingen kunnen vervullen bij de strafrechtelijke bestrijding van het witwassen. Dat is de centrale probleemstelling van deze monografie.

Dit boek is als volgt opgebouwd. Eerst zullen we wat preciezer omschrijven wat onder witwassen moet worden verstaan. Daarbij zal ook aan de orde komen welke methoden en technieken zoal worden gebruikt en zal een schatting worden gepresenteerd van de totale omvang van het verschijnsel (hoofdstuk 2). Daarna wordt aandacht besteed aan de internationale dimensie. Witwassen is een activiteit die meestal grensoverschrijdend is. Vaak gaat het om transacties in verschillende valuta, en in het girale geldverkeer spelen nationale geografische grenzen geen enkele rol van betekenis. Daar komt nog bij dat ook de meest lucratieve vormen van - veelal georganiseerde - criminaliteit doorgaans letterlijk grensoverschrijdend zijn. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er binnen de internationale gemeenschap diverse initiatieven zijn

genomen om een gemeenschappelijke inspanning te leveren ter bestrijding van het witwassen. De belangrijkste daarvan zullen we weergeven in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt nagegaan hoe de Nederlandse wetgever gevolg heeft gegeven aan de internationale oproep tot actie over te gaan. De drie belangrijkste wetswijzigingen betreffen de helingsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht, de Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening, en de Wet Melding Ongebruikelijke Transacties. Deze regelingen zullen nauwgezet worden geanalyseerd. Een overzicht van toepasselijke voorschriften zou evenwel niet compleet zijn zonder een beschouwing over het recent ingevoerde 'Strafrechtelijk Financieel Onderzoek' en de daaruit voortvloeiende bevoegdheden voor de overheid. Daaraan is dan ook een aparte paragraaf gewijd. In hoofdstuk 5 omlijnen we enkele specifieke problemen waartoe de ontworpen regelingen aanleiding kunnen geven in de dagelijkse bancaire praktijk. In dat verband wordt onder andere ingegaan op de opleiding of scholing van het personeel ten aanzien van deze aangelegenheden. Vanwege de reeds gesignaleerde internationale dimensie van het witwassen is het noodzakelijk een apart hoofdstuk, het zesde, te wijden aan de situatie in het ons omringende buitenland. Hoofdstuk 7 biedt een afrondende beschouwing. Daarin zullen we onze belangrijkste bevindingen samenvatten en daaraan conclusies verbinden. Vanzelfsprekend kan dat niet zonder wensen kenbaar te maken omtrent de toekomstige rechtsontwikkeling inzake witwassen.

2 Definitie, methode & techniek en omvang

2.1 Definitie witwassen

Er is veel onderzoek verricht naar het witwassen van criminele gelden. De rapporten waarin verslag wordt gedaan van dergelijke naspeuringen beginnen steevast met een paragraaf waarin het te onderzoeken verschijnsel, afhankelijk van de gekozen vraagstelling en de persoonlijke opvattingen van de auteur, wordt omschreven. Voor het doel van dit boek is het niet nodig om al deze definities de revue te laten passeren. Wij volstaan met de constatering dat er twee soorten definities in omloop zijn. In de eerste plaats zijn er functionele omschrijvingen waarin de praktijk van het witwassen centraal staat. Vanuit dit perspectief kan witwassen bijvoorbeeld worden omschreven 'als het (doen) verrichten van handelingen, waardoor een voor de wet verzwegen vermogensaanwas ogenschijnlijk een wettige oorsprong krijgt'. Een engelstalige pendant van deze definitie geeft ons inziens nog preciezer aan uit welke activiteiten witwassen bestaat. Deze luidt: 'the conversion of illicit cash to another asset, the concealment of the true source or ownership of the illegally acquired proceeds, and the creation of the perception of legitimacy of source and ownership'. In de tweede plaats zijn er juridische definities waarin de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de witwasser tot uitgangspunt wordt genomen. Zo bezien kan witwassen bijvoorbeeld worden omschreven als: 'de omzetting of overdracht van voorwerpen, wetende dat deze voorwerpen zijn verworven uit een strafbaar feit, met het oogmerk de illegale herkomst van de voorwerpen te verhelen of verhullen of een persoon die bij het begaan van een zodanig strafbaar feit is betrokken, te helpen te ontkomen aan de wettelijke gevolgen van zijn daden; het verhelen of verhullen van de werkelijke aard, oorsprong, vindplaats, vervreemding, verplaatsing, de rechten op of de eigendom van voorwerpen, wetende dat deze voorwerpen zijn verworven uit een strafbaar feit; de verwerving, het bezit of het gebruik van voorwerpen, wetende, op het tijdstip van verkrijging, dat deze voorwerpen zijn verworven uit een strafbaar feit of uit deelneming aan een strafbaar feit'.

Functionele definities worden vooral gebruikt in de misdaad-analyse. De globale aanduiding van witwas-activiteiten volstaat bij de opheldering van de bij het witwassen gebruikte methoden en technieken. Juridische definities zijn vooral te vinden in beleidsnota's, rapporten en verdragen die de bestrijding van witwaspraktijken tot onderwerp hebben. Dergelijke documenten handelen over de strafrechtelijke aansprakelijkheid van natuurlijke en rechtspersonen voor op witwassen gerichte gedragingen. Tegen die achtergrond is het zaak zo precies mogelijk te omschrijven waarin die gedragingen bestaan. Dat leidt

W.C. Gilmore (ed.), International efforts to combat money laundering, London 1992, p. X.

Financial Action Task Force 1990, p. 15 en 16. In de Nederlandse vertaling gepubliceerd als kamerstuk. Tweede Kamer, zittingsjaar 1989-1990, 21513, nr. 1.

zoals het bovenstaande voorbeeld aantoont tot nagenoeg onleesbare, maar niettemin uitermate gedetailleerde, maar desalniettemin incomplete, omschrijvingen van witwassen.

2.2 Probleemstelling en bronnen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bij witwasoperaties gebruikte methoden en technieken. Daartoe worden de bevindingen van de onderstaande studies doorgelicht:

- I. H.A. de Miranda, Money Laundering (geldwasserette), CRI-rapport, 's-Gravenhage 1990;
- II. Rapport van de Financial Action Task Force on Money Laundering, Report of 6 February 1990;
- III. C.D. Schaap, R. Rozekrans en P.C. van Duyne, Geld Witwassen, Een probleemverkenning van de opbrengstkant van op winst gericht misdaad, CRI-rapport, 's-Gravenhage 1992;
- IV. Workshop bestrijding money laundering, NIBE, Amsterdam, oktober 1992;
- V. E. Udink, Criminele geldstromen: schijn en werkelijkheid, Stichting Maatschappij en Politie, Arnhem 1993.

De aan deze onderzoeken ontleende gegevens worden aangevuld met informatie uit het Amerikaanse tijdschrift Money Laundering Alert, uit recente jaarverslagen van de Financial Action Task Force on moneylaunderingen uit diverse Angel-Saxische bronnen. Het eerstgenoemde periodiek heeft hoofdzakelijk betrekking op de stand van zaken terzake van het witwassen in de Verenigde Staten. Gezien de voortrekkersrol van Amerika, zowel op het terrein van ontwikkelingen in de georganiseerde misdaad als wel op het gebied van de bestrijding daarvan, achten wij de kennisneming van deze informatie ook voor de Nederlandse praktijk van groot belang.

De conclusies en aanbevelingen van de genoemde rapporten worden geanalyseerd vanuit de gezichtshoek van de financiële instelling. Er zal worden onderzocht op welke wijze financiële instellingen in aanraking komen met witwaspraktijken en op welke wijze dergelijke praktijken kunnen worden aangetoond.

De door ons onderzochte rapporten gaan steeds uit van een (functionele) definitie van witwassen. Het begrip witwassen wordt gereserveerd voor het (doen) verrichten van handelingen, waardoor uit criminele activiteiten verkregen winsten ogenschijnlijk een wettige oorsprong krijgen. Ondanks het feit dat deze definitie, al dan niet met een kleine variatie, opduikt in elk onderzoek wordt daaraan niet steeds dezelfde betekenis gehecht. Zo wordt het wegsluizen van crimineel vermogen naar het buitenland soms niet als witwassen aangemerkt indien er geen (zichtbare) poging wordt ondernomen om dit vermogen uit een fictieve legale bron te verklaren (Udink). De voor de fiscus verzwegen (legale) inkomsten van overigens brave huisvaders worden doorgaans wel beschouwd als crimineel vermogen in de zin van de (functionele) definitie van witwassen, maar het onderzoek heeft daarop zelden betrekking. De activiteiten van zogenoemde 'misdadondernemers' spreken

Onder andere: Jeffrey Robinson, The Laundrymen, Inside the world's third largest business, London 1994.

kennelijk meer tot de verbeelding. Het is de vraag of daardoor geen vertekend beeld ontstaat. Een volgende kanttekening bij het door ons geanalyseerde materiaal betreft de onbekommerde wijze waarop wordt geschreven over de diensten die advocaten, notarissen, accountants en andere 'intermediaren' witwassers zouden verlenen. Alsof dit de normaalste zaak van de wereld is! Zonder harde bewijzen dat deze beroepsgroepen op grote schaal zijn betrokken bij witwas-activiteiten gaan wij er vooralsnog vanuit dat de geschetste voorbeelden uitzondering zijn. Daarbij dient overigens te worden aangetekend dat gekwalificeerde praktijkmensen daar soms heel anders over denken (zie paragraaf 2.7). Ten slotte moet worden gewezen op enige methodologische valkuilen die inherent zijn aan de misdaadanalyse. Zo wordt er steeds een relatie gelegd tussen witwassen en 'georganiseerde misdaad'. Het begrip 'georganiseerde misdaad' is al even diffuus als de term 'witwassen'. Doorgaans wordt er vanuit gegaan dat er sprake is van georganiseerde misdaad indien aan een aantal kenmerken is voldaan. Eén van die kenmerken is, zo valt in de beleidsnotitie georganiseerde misdaad te lezen, dat 'de inkomsten van criminele activiteiten door een legale poot van de organisatie worden geïnvesteerd in onroerende goederen en legale bedrijven (witwassen van zwart geld)' Zo opgevat gaat georganiseerde misdaad altijd gepaard met witwassen. Deze vaststelling is evenwel niet het resultaat van empirisch onderzoek maar van de gekozen definities.

2.3 Methoden en Technieken

Elke witwas-operatie voldoet aan de navolgende vier kenmerken: In de eerste plaats moeten eigendom en herkomst van het criminele vermogen worden verborgen. Een witwas-operatie is zinloos indien na voltooiing daarvan iedereen weet van wie het witgewassen vermogen is en waar het vandaan komt. In de tweede plaats moet de vorm van het vermogen worden veranderd. Het witwassen van een miljoen in biljetten van honderd gulden is zinloos indien de witwasser aan het einde van de operatie nog steeds over tienduizend biljetten van fl 100,- beschikt. Anders dan populaire TV-series de kijker doen geloven is het niet mogelijk om een miljoen gulden in biljetten van fl 100,- in een attaché-koffertje te proppen. Een stapeltje van tienduizend-bankbiljetten is bijna anderhalve meter hoog. In de derde plaats moet het spoor dat de witwasoperatie na laat zoveel mogelijk moeten worden uitgewist. Alle inspanningen zijn immers voor niets geweest indien het mogelijk is het geld van bron tot bestemming te volgen. In de vierde plaats moet de witwasser er voor zorgen dat hij zijn geld niet kwijt raakt. De mensen die worden ingeschakeld bij een

Zie met name Udink 1993, hoofdstuk 7.

Beleidsnotitie georganiseerde criminaliteit, Tweede kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22838, nr. 2, p. 3.

Zie: Jeffrey Robinson, The Laundrymen, o.c., p. 11.

witwas-operatie weten vaak dat het om crimineel verworven geld gaat. Zij kunnen er daarom vanuit gaan dat de witwasser indien zijn geld achterover wordt gedrukt geen aangifte kan doen bij de politie. De witwasser aan dit gevaar voor diefstal c.q. verduistering het hoofd bieden.

In elk onderzoek naar witwassen wordt gebruik gemaakt van een aan de Amerikaanse literatuur ontleend schema waarmee de verschillende stappen in een witwas-operatie worden aangeduid. In iedere witwas-operatie zouden de volgende fases kunnen worden onderscheiden: Placement; Layering; Integration.

Het is van belang op te merken dat de beschreven technieken ook worden gebruikt voor het wegsluizen van legale inkomsten. Dit zogenoemde zwartwassen van 'clean money' vindt vooral plaats om belastingafdracht in een bepaald land te voorkomen. Zo hebben onderzoekers van de Florida International University berekend dat de Amerikaanse fiscus in 1993 ongeveer 30 miljard dollar is misgelopen doordat bedrijven hun winsten wegsluizen naar het buitenland, hetgeen overigens ook volstrekt legaal kan zijn in het kader van allerlei bilaterale belastingverdragen./ Daartoe wordt gebruik gemaakt van buitenlandse dochterondernemingen die aan het moederbedrijf geleverde diensten te hoog factureren dan wel niet geleverde diensten in rekening brengen. Vermoed wordt dat dergelijke gelden mede worden aangewend voor illegale praktijken zoals het betalen van steekpenningen bij het verwerven van opdrachten en dergelijke. In het onderstaande zullen dergelijke activiteiten evenwel buiten beschouwing blijven.

2.4 Storting (placement)

Chartaal geld, dat wil zeggen baar geld, is het meest anonieme betalingsmiddel. Vandaar dat illegale diensten en produkten doorgaans worden afgerekend in contanten. Dergelijke contanten zullen doorgaans worden aangewend om te voorzien in het normale dagelijkse levensonderhoud en zullen daarnaast worden geïnvesteerd in nieuwe criminele ondernemingen. Voor dergelijke bestedingen is witwassen overbodig. In het jargon wordt dan gesproken over een aquarium-huishouding. Er is sprake van een zwart geld circuit waarin vermogen rondgaat zonder ooit met de legale economie in aanraking te komen. Voor grote privé-uitgaven (huizen, auto's, jachten etc.) en voor belegging in de legale economie kan crimineel vermogen niet zomaar worden aangewend. Dit zou immers de ongewenste aandacht van de autoriteiten kunnen trekken. Daarom moeten de eventuele sporen die kunnen leiden tot duidelijkheid met betrekking tot de werkelijke herkomst van het vermogen worden uitgewist en een bewijsbaar legale bron voor de inkomsten worden gecreëerd.

Als eerste stap in het witwasproces moet het vermogen in het betalingsverkeer worden gebracht. Dit geschiedt doorgaans door

Zie: Flip de Kam in NRC-Handelsblad van 13-07-1993 die de rol beschrijft van Nederland in wereldwijde operaties die zijn gericht op belastingbesparing.

Money Laundering Alert, Mei 1994, p. 4.

het storten van contanten op een bank- of girorekening. Voorafgaand aan het in het betalingsverkeer brengen kan het geld worden voorgewassen. Hiermee wordt bedoeld op het omwisselen van het geld in een andere valuta, het omwisselen van kleine 'groezelige' coupures in biljetten van een hoge waarde (minder opvallend en makkelijker te vervoeren) en het omzetten van contanten in andere verhandelbare waarden (goud, diamanten, travelercheques etc.). Bij deze voorwas wordt gebruik gemaakt van wisselkantoren (bureaux de change). Hiermee wordt uiteraard niet bedoeld op de Grens Wissel Kantoren. Deze instelling heeft naar aanleiding van de commotie over de wisselkantoren haar naam gewijzigd in GWK Bank N.V. De Amsterdamse politie deelde in oktober 1993 mee dat in ieder geval 37 van de toen 106 in Amsterdam aanwezige wisselkantoren betrokken zouden zijn bij het witwassen van zwart geld dat veelal uit criminele activiteiten is verkregen. Eerder dat jaar zijn Amsterdamse wisselkantoren veroordeeld wegens betrokkenheid bij moneylaundering activiteiten (de zogenoemde 'Gouden Kalf-Zaak').

Wisselkantoren zijn om diverse redenen interessant voor witwassers. Zij bieden de mogelijkheid om geld te wisselen in andere valuta en andere coupures (ten behoeve van de voorwas). Wisselkantoren vallen niet onder de winkelsluitingswet waardoor hun diensten in de regel onmiddellijk beschikbaar zijn. Het wisselkantoor stelt doorgaans geen lastige vragen en heeft geen interesse in legitimatie. Bovenstaande voordelen kunnen nog worden vergroot indien de criminele organisatie over een eigen wisselkantoor beschikt. Aangezien een wisselkantoor een met cash werkende onderneming is kan de omzet gemakkelijk worden aangevuld met uit misdaad verworven gelden. Aan de oprichting van een wisselkantoor werden tot voor kort nauwelijks eisen gesteld. Een middenstandsdiploma was en is nog steeds niet nodig. Inschrijving bij de kamer van koophandel is vereist. Daarbij worden de gegevens over de doelstellingen van de onderneming en de samenstelling van het bestuur geregistreerd. Het probleem is echter dat de doelstelling en het bestuur bij onderhandse akte kunnen worden gewijzigd, zonder dat er een sanctie staat op het niet doorgeven van de nieuwe gegevens aan de kamer van koophandel. Wisselkantoren mogen zelf geen bancaire diensten verlenen, zoals het openen van rekeningen en het verstrekken van kredieten. Tot 1 februari 1995 vielen de wisselkantoren daarom niet onder het toezicht van De Nederlandse Bank (DNB). In deze situatie is verandering gekomen door de in werking treding van de wet op de wisselkantoren (zie paragraaf 4.4.).

Volgens Schaap, Rozekrans en Van Duyne is de witwasser in de placement fase het meest kwetsbaar omdat hij zich 'aan de bovenwereld met al zijn controle-momenten bloot geeft. Hij moet met een medewerker van een geldinstelling spreken, papieren invullen en overmatige aandacht vermijden'. Dit betekent dat in deze beginfase van een witwas-operatie de kans op ontdekking het grootst is. Daarbij zal vooral het balie-personeel van financiële instellingen bijzondere aandacht moeten besteden aan:

Omwisselen in een andere valuta heeft twee voordelen. In de eerste plaats is de herkomst van het geld moeilijker te achterhalen en in de tweede plaats kan het geld worden gewisseld in een valuta de minder argwaan wekt (een koffer met Nederlandse guldens wekt in ons land minder argwaan dan een koffer met Franse francs).

Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23777, nr. 4, p. 2.

Rb. Amsterdam 29 juni 1993, ongepubliceerd.

Workshop, p. 31.

- * Grote contante wisseltransacties. Gedacht moet onder andere worden aan het omwisselen van kleine naar grote coupures of van en naar vreemde valuta.
- * Grote contante stortingen en opnames die niet in overeenstemming zijn met het normale rekeningverloop en/of de bedrijfsactiviteiten van de cliënt.
- * Het kopen of verzilveren van gegarandeerde bank- of travelercheques in grote hoeveelheden met of in contanten.
- * De aan- of verkoop van (grote hoeveelheden) waardepapieren of andere waarden aan toonder (spaarbrieven, obligaties, fysiek goud, edelstenen etc.).
- * Afstortingen of contanten afkomstig van wisseltransacties, waarin zich opvallend veel falsificaten bevinden. Met name in de drugshandel wordt regelmatig met vals geld betaald.
- * Het storten van grote geldbedragen ter overboeking naar het buitenland door een incidentele relatie.
- * Meerdere kasklanten die samen en tegelijkertijd via verschillende loketten grote contante transacties of valuta-wisseltransacties uitvoeren.
- * Klanten (stromannen) die klaarblijkelijk onder toezicht van derden transacties verrichten.

Naast de bovengenoemde aandachtspunten voor het baliepersoneel zullen werknemers van banken in het algemeen alert dienen te zijn ten aanzien van transacties waaraan elk waarneembaar aannemelijk economisch doel ontbreekt en transacties die afwijken van hetgeen gebruikelijk is in de branche, waarin de opdrachtgever werkt.

Vanwege het hoge risico op ontdekking in deze fase van het witwasproces zullen criminele organisaties contant geld bij voorkeur in die landen in het betalingsverkeer brengen waar de kans op ontdekking van de criminele oorsprong van het geld het kleinst is of daar waar financiële instellingen bereid zijn actief aan het witwassen mee te werken. Zo rapporteerde het U.S. General Accounting Office (GAO) in maart 1994 dat grote sommen contant geld de Verenigde Staten worden uitgesmokkeld ten einde in andere landen in het betalingsverkeer te worden gebracht. Uit een op verzoek van Senator Sam Nunn (Chairman of the Senate Permanent Subcommittee on Investigations) door het GAO verricht onderzoek naar de smokkel van cash-geld bleek dat de geldsmokkelaars zonder noemenswaardig risico enorme sommen geld naar het buitenland overbrengen. Het naar het buitenland overbrengen van baar geld is op zichzelf niet illegaal maar voor bedragen boven de \$ 10.000,- dient een speciaal aangifte formulier te worden ingevuld. Indien dit wordt nagelaten is sprake van strafbare geldsmokkel. De douane-diensten zijn voornamelijk gericht op het inspecteren van binnenkomende goederen en hebben nauwelijks belangstelling voor vertrekkende passagiers en hun bagage. Van de 6228 in de Verenigde Staten werkzame douane-ambtenaren zijn er maar 130 belast met het toezicht op uitgaand verkeer. Een nog groter probleem wordt gevormd door post- en koeriersdiensten. Het totale volume aan post dat elke dag de Verenigde Staten verlaat is zo groot dat detectie van geldsmokkel zo goed als onmogelijk

is. Het enige probleem van geldsmokkelaars wordt gevormd door het fysieke gewicht van baar geld. Volgens het GAO wegen 450 dollarbiljetten (ongeacht hun denominatie) ongeveer één Amerikaanse pond. Dat betekent dat 1 miljard dollar in biljetten van \$ 100,- meer dan 11 ton weegt!

Binnen de Europese Unie bestaat een vrij verkeer van kapitaal. Ook de export van baar geld naar landen buiten de Unie is over het algemeen niet aan beperkingen onderworpen. Alleen Spanje en Italië kennen een uitvoerbeperking op de eigen valuta (zowel naar landen binnen als buiten de Europese Unie). Nederland kent geen enkele beperking op de in- en uitvoer van valuta. Er bestaat slechts een anonieme registratieverplichting ten behoeve van de Nederlandsche bank (DNB).

2.5 Versluiting (layering)

De herkomst van het in het betalingsverkeer gebrachte geld wordt via een reeks van girale en/of chartale transacties, waarbij liefst meerdere landen worden aangedaan, verdoezeld. Dit traject heeft twee doelstellingen. In de eerste plaats wordt het legale betalingsverkeer gebruikt om een bepaalde status aan het vermogen te geven. Een goed gevuld banktegoed wekt doorgaans minder argwaan dan een koffer met contant geld. In de tweede plaats wordt een eventueel justitieel onderzoek naar de herkomst van het vermogen zo veel mogelijk bemoeilijkt. In het witwas-jargon wordt daarom ook wel gesproken over 'Bermuda-driehoeken': het vermogen 'verdwijnt' in een wereldwijd netwerk van girale-transacties.

Daarbij plaatst de boekhouding van financiële instellingen de witwasser voor niet geringe problemen. Banktransacties genereren een papieren spoor (paper trail) in de vorm van kaskwitanties, dagafschriften, A- en B-formulieren (voor registratie ten behoeve van de betalingsbalans) etc. Naspelingen achteraf kunnen worden bemoeilijkt door dit spoor zo veel mogelijk te doorbreken of door dwaalsporen aan te leggen. Daartoe staan de witwasser de volgende methoden ter beschikking.

In de eerste plaats wordt het volgen van de geldstroom via het papieren spoor lastiger naar mate de geldstroom over meerdere financiële instellingen in verschillende landen loopt. Terwijl het vermogen met gebruik van het elektronisch bankverkeer via dataverbindingen of telefoonlijnen razend snel wordt weggesluisd, is het achteraf volgen van het papieren spoor een zeer tijdrovende en dus kostbare aangelegenheid.

Er bestaan verschillende vormen van elektronisch bankverkeer. Van belang zijn vooral het SWIFT-systeem en het Money Transfer Systeem. SWIFT is een afkorting van 'Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication'. SWIFT is het gezamenlijk eigendom van de aangesloten banken (het betreft een coöperatieve vereniging) die werkt op een non-profit basis. Het hoofdkantoor van deze organisatie is gevestigd in Brussel. Het SWIFT-systeem is ontworpen om snelle girale overboekingen tussen de aangesloten banken te verzekeren. Het is een communicatie-faciliteit. De feitelijke waarde-overdracht vindt plaats door debitering/creditering van de LORO / NOSTRO rekeningen van de desbetreffende banken. Voor de witwasser heeft het systeem enkele voordelen. In de eerste plaats

Zie: Money Laundering Alert, April 1994, p. 4.

Zie: Bulletin Recherche informatiedienst Computercriminaliteit, eerste jaargang, nr. 1, mei 1994, H.A. de

is het systeem 24 uur per dag en 7 dagen per week beschikbaar. In de tweede plaats kan SWIFT interbancaire correspondentie zeer snel worden uitgevoerd. In de derde plaats biedt het systeem een goede mogelijkheid voor de opdrachtgever om zijn anonimiteit te bewaren. Weliswaar worden alle SWIFT-berichten vastgelegd, maar de aangesloten banken zijn nog niet verplicht om in de berichten de naam van hun cliënt te vermelden. In de praktijk wordt vaak gewerkt met de aanduiding "one of our clients". Hiermee is natuurlijk nog niet de legitimatieplicht bij de bank omzeild maar het achteraf naspeuren van het 'papier spoor' wordt op deze wijze wel degelijk bemoeilijkt. De minister van financiën heeft evenwel aan de tweede kamer medegedeeld dat De Nederlandse Bank het correct en volledig invullen van de SWIFT-boodschap door de banken bij haar bedrijfseconomisch toezicht op het bankwezen te zullen betrekken.

Verschillende financiële instellingen bieden hun cliënten de faciliteit om contant aangeboden geld naar een ander land over te maken alwaar het bedrag eveneens contant wordt afgegeven. In Nederland biedt de GWK-bank deze mogelijkheid. Daarbij wordt gebruik gemaakt van het Western Union Transfer-systeem. Legitimatie is verplicht bij het in ontvangstnemen van het geld. Het maximum bedrag dat op deze wijze kan worden overgemaakt bedraagt fl. 20.000,-. Ook Diner's club, Thomas Cook en Americam Express bieden hun cliënten 'money transfer' faciliteiten. Het verschil met het Western Union Transfer-systeem is dat de over te maken bedragen veel hoger kunnen zijn en binnen één en dezelfde organisatie worden afgewerkt.

Indien in het traject bovendien kas-transacties worden ingebouwd om het papier spoor te doorbreken worden naspeuringen achteraf nagenoeg onmogelijk. Daar staat tegenover dat dergelijke kastransacties afwijken van gangbare bancaire transacties en derhalve de kans op ontdekking van de witwas-operatie verhogen. In de tweede plaats kan het vermogen in deelbedragen worden opgesplitst en naar diverse (buitenlandse) rekeningen worden overgeboekt, alwaar deze handeling desgewenst een aantal keren kan worden herhaald. Op deze wijze worden enerzijds restricties en registratie-verplichtingen omzeild doordat het deelbedrag juist onder de daarvoor geldende limieten blijft, terwijl anderzijds naspeuring achteraf wordt belemmerd door meerdere geldstromen met even zovele paper-trails te creëren. In de derde plaats kan (oneigenlijk) gebruik worden gemaakt van bepaalde bancaire faciliteiten. Zo kunnen banken worden ingeschakeld waar de witwas-organisatie geen rekening aanhoudt. Indien een geldbedrag wordt overgemaakt naar een bank waar de begunstigde geen rekening heeft, dan wordt dit bedrag geparkeerd op een tussenrekening. Vervolgens kan de begunstigde bij de bank het geld opnemen of laten overboeken naar een andere financiële instelling. Ondanks een legitimatieplicht aan beide zijden, is het voor opsporende instanties zeer moeilijk om de herkomst van het geld te achterhalen, omdat zowel de opdrachtgever als de ontvanger geen rekeninghouder bij de respectievelijke banken zijn. Voorts vinden er dagelijks zoveel boekingen via tussenrekeningen plaats dat het achteraf lastig (en dus tijdrovend) is om de geldstromen te traceren.

Voorts is het mogelijk om een Zwitserse bank te machtigen om een bepaald kapitaal op naam van de Zwitserse bank (en op risico van de opdrachtgever) onder te brengen op een (fiduciaire) rekening bij een bank buiten Zwitserland. Op dezelfde wijze kan gebruik worden gemaakt van de verzamelrekeningen die bancaire instellingen aanhouden bij effectenhuizen. Zo kan vermogen worden

Miranda.

Tweede Kamer, 6 oktober 1994, 7-267.

belegd in effecten zonder dat de naam van de belegger wordt opgenomen in de administratie van de broker. Er wordt nogal eens voetstoots aangenomen dat dergelijke faciliteiten per definitie worden gebruikt voor activiteiten die het daglicht niet kunnen velen. Daarbij wordt over het hoofd gezien dat iemand legitieme redenen kan hebben om zijn financiële situatie zo veel mogelijk te verbergen. Zo kunnen er persoonlijke redenen tot geheimhouding bestaan (bijvoorbeeld: erfstaters die hun eventuele erfgenamen onkundig willen laten van de omvang van de nalatenschap), zakelijke redenen (bijvoorbeeld: bedrijven die een concurrent of een schuldeiser het zicht op de bedrijfsresultaten willen onthouden) en politieke redenen (met name in politiek minder stabiele landen kan het opportuun zijn om vermogen zoveel mogelijk te verbergen). Er kan over worden getwist of de gegeven voorbeelden het predikaat 'netjes' verdienen. Vast staat evenwel dat van criminele intenties geen sprake hoeft te zijn.

Een apart probleem kan worden gevormd door de zogenoemde representatieve kantoren (Representative office, ook wel Rep-office of Repo genoemd) van buitenlandse banken. Het aanhouden van een 'Rep-office' verschaft een buitenlandse bank die nog geen vestiging in Nederland heeft de mogelijkheid om te onderzoeken of het lonend is om in ons land een filiaal te openen. Voorts is het mogelijk om op deze wijze service te verlenen aan in Nederland actieve cliënten van het moederbedrijf. Een 'Rep-office' mag geen bancaire activiteiten ontplooiën. Zij mogen derhalve geen crediteurenbestand (rekeninghouders) aanhouden en zijn niet aangesloten op het SWIFT-systeem en op de bankgirocentrale. 'Rep-offices' worden officieel geregistreerd bij De Nederlandse Bank maar vallen niet onder de Wet Toezicht Kredietwezen en zijn niet aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van Banken. Ten einde voor registratie in aanmerking te komen moet de moederbank tegenover DNB verklaren dat het 'rep-office' geen bancaire activiteiten zal ontplooiën. Doet zij dit toch dan maakt zij zich schuldig aan een economisch delict. Een 'Rep-office' maakt doorgaans gebruik van een rekening bij een in Nederland gevestigde bank (de correspondent-bank). Via deze rekening kan het 'Rep-office' geld overboeken naar de moederbank en vice versa. 'Rep-offices' kunnen worden misbruikt door witwassers. Zo is bekend dat Rep-offices soms contant geld aannemen van rekeninghouders bij het moederbedrijf en dit geld via hun rekening bij de correspondent-bank overboeken naar het buitenland. Aangezien dergelijke overboekingen plaats vinden op naam van het 'Rep-offices' blijft de cliënt anoniem. Aangezien het Rep-office niet verplicht is om een administratie te voeren (er bestaat althans geen wettelijke verplichting daartoe) kan op deze wijze crimineel vermogen naar het buitenland worden gesluisd zonder dat dit sporen achterlaat. In het verleden zijn 'Rep-offices' van banken in Turkije op dergelijke activiteiten betrappt. De laatste tijd openen vooral banken uit Oost-Europa 'Rep-offices' in ons land. Het is niet ondenkbeeldig dat dergelijke representatieve kantoren zullen worden gebruikt voor het wegsluizen van crimineel

vermogen. Zeker tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de georganiseerde criminaliteit in Oost-Europa lijkt enige alertheid op zijn plaats.

Crimineel vermogen dat uit ons land wordt weggesluisd komt uiteindelijk veelal terecht in zogenoemde 'tax havens', die hun populariteit danken aan hun gunstige belastingklimaat, bankgeheim, minimale restricties t.a.v. valuta-verplaatsingen, professionele dienstverlening op het gebied van banken en ondernemingen en de geringe bereidheid van de autoriteiten om buitenlandse rechtshulpverzoeken te honoreren dan wel loyaal uit te voeren. Veelvuldig genoemde tax-havens zijn gevestigd in Midden-Amerika en het Caraïbisch gebied (Antigua, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Costa Rica, Grenada, Nederlandse Antillen, Panama, St. Kitts, St. Vincent en de Turks & Caicos Islands), in Europa (Oostenrijk, Kanaal Eilanden, Gibraltar, Isle of Man, Liechtenstein, Luxemburg, Monaco, Zwitserland en Sicilië), in Afrika (Liberia), in het Midden Oosten (Bahrein) en in het Verre Oosten (Hong Kong, New Hebrides en Singapore). Als centra voor het witwassen van drugsgelden worden genoemd: Panama City, Hong Kong, Sicilië en Zwitserland.

Hierboven is gesproken over de werkelijke geldstroom. Hiermee wordt bedoeld op het traject dat het criminele vermogen tijdens het witwasproces daadwerkelijk aflegt. Het ging daarbij om het bewaren, transporteren, besteden en investeren van criminele gelden. Deze activiteiten kunnen worden gerechtvaardigd met (fictieve) handelstransacties. Hiertoe kan gebruik worden gemaakt van rechtspersonen, die tevens als rekeninghouder bij de bank dienst doen. Het voordeel van rechtspersonen is dat zij de rechthebbenden een zekere anonimiteit verschaffen. Het anteceden-ten-onderzoek bij de oprichting van een vennootschap kan worden omzeild door het opkopen van bestaande lege vennootschappen, het gebruik van onderhandse akten, dan wel door het oprichten van een buitenlandse vennootschap. Ongewenste registraties in het handelsregister kunnen worden voorkomen door de inschakeling van katvangers (stromannen). Hoe eenvoudig de identiteit van de daadwerkelijk rechthebbenden in sommige landen kan worden versluierd blijkt uit het in Money Laundering Alert gepubliceerde relaas van Kenneth Rijock, een advocaat uit Miami die wegens witwasactiviteiten tot twee jaar gevangenisstraf is veroordeeld. Rijock beschrijft hoe hij met een privé-vliegtuig vol cliënten naar een Caraïbisch land vliegt. Op het vliegveld wordt de bagage van het gezelschap, bestaande uit grote hoeveelheden cash-geld, dankzij de interventie van een plaatselijk agent door de douane ongemoeid gelaten. "Eenmaal buiten het vliegveld volgt een korte trip naar een winkelcentrum geheel bestaande uit banken, 'trust companies' en 'management firms'. Op de bank worden de fondsen

Zie ook: Jaarverslag, Binnenlandse Veiligheidsdienst 1994, Ministerie van Binnenlandse Zaken, p. 31.

Zie: Jeffrey Robinson, The Laundrymen, inside the world's third largest business, London etc., p. 107 e.v.

snel geteld, gecontroleerd op vervalsing, en gestort op rekeningen die op naam staan van een 'shell corporation' die tevoren is opgericht door mijn plaatselijke agent. Registratiekaarten worden uitgedeeld, met mijn advies dat degenen die het geld storten niet met hun eigen naam tekenen. Over de identificatie van mijn cliënten wordt nooit gediscussieerd. Twee van mijn cliënten bezochten zelfs een speelgoedwinkel waar zij rubberstempels met de afbeeldingen van Minnie Mouse en Goofy kochten. De stempels namen de plaats in van hun handtekening".

Ook op de Nederlandse Antillen en Aruba bestaan voor de witwasser gunstige faciliteiten op het gebied van rechtspersonen. Op Curaçao kan tegen relatief lage kosten een naamloze vennootschap worden opgericht c.q. gekocht. De aandelen van een dergelijke naamloze vennootschap zijn aan toonder. Het is derhalve voor justitie niet eenvoudig om vast te stellen wie de feitelijk belanghebbende achter een dergelijke NV zijn. Dezelfde faciliteiten bestaan op de overige eilanden van de Nederlandse Antillen. Met name Sint Maarten en Bonaire lijken zich de laatste jaren te kunnen verheugen op een groeiende belangstelling van witwassende criminelen.

In Aruba is in 1989 een nieuwe rechtspersoon geïntroduceerd, de Arubaanse Vrijgestelde Vennootschap (AVV). De AVV biedt de witwasser een groot aantal voordelen. De kosten verbonden aan de oprichting van de vennootschap zijn zeer laag. De oprichting vergt weinig tijd. De 'beneficial owners' (de feitelijke eigenaren van de vennootschap) worden niet geregistreerd. Ten slotte bedraagt de winstbelasting slechts 4%, hetgeen als bijkomend voordeel heeft dat de (fiscale) controle op AVV's een lage prioriteit heeft. Daarbij komt nog dat de economie van het eiland in hoge mate afhankelijk is van buitenlands kapitaal (vooral voor de financiering van de toeristenindustrie). Het is niet ondenkbeeldig dat deze afhankelijkheid een negatieve invloed heeft op de controle naar de herkomst van geïmporteerd vermogen. Voor Sint Maarten geldt bovendien dat dit eiland in trek is als vestigingsplaats voor criminele ondernemers. Het eiland dankt deze populariteit aan zijn bijzondere staatkundige structuur. Het 88 vierkante kilometer kleine eiland is voor 1/3 deel Nederlands en voor 2/3 deel Frans. De grens tussen beide delen bestaat alleen op papier. In de praktijk kunnen de bewoners zich vrijelijk over het eiland verplaatsen. Hierdoor is het relatief eenvoudig om aan arrestatie te ontkomen door naar het andere deel van het eiland uit te wijken. Indien de Nederlandse officier van justitie om de uitlevering vraagt van een naar het Franse gebiedsdeel uitgeweken verdachte dan volgt het verzoek de volgende route: Sint Maarten - Curaçao (Antilliaanse regering) - Den Haag (Ministerie van Buitenlandse zaken) - Parijs (Ministerie van Buitenlandse zaken) - St. Martin (Frans Departement). Het behoeft geen betoog dat deze omslachtige procedure in de praktijk aan een slagvaardig justitieel optreden in de weg staat.

In de versluieringsfase is het voor financiële instellingen vaak moeilijk om een witwas-operatie te herkennen, omdat een referentiekader naar de bron en/of bestemming van het vermogen doorgaans ontbreekt. De kans op het onderkennen van witwastransacties neemt toe wanneer in Nederland met gebruikmaking van het bancaire circuit wordt getracht om het papieren spoor te doorbreken. Transacties waarmee het papieren spoor wordt doorbroken wijken vaak af van hetgeen in de bancaire praktijk

gebruikelijk is en zijn bovendien vaak kastransacties, waardoor de cliënt zich voor het baliepersoneel moet identificeren en legitimeren. Naast de bij de ontstaansfase genoemde detectiemogelijkheden kunnen witwastransacties in deze fase worden herkend wanneer bankpersoneel alert reageert bij:

- * Rekeninghouders die kennelijk ten behoeve van derden optreden (katvangers) en niet kenbaar willen maken wie die derden zijn.
- * Terughoudendheid bij het verschaffen van normale informatie bij het openen van bankrekeningen, het verschaffen van minimale of valse informatie of informatie die moeilijk of slechts tegen hoge kosten kan worden geverifieerd.
- * Particuliere relaties of vertegenwoordigers van zakelijke relaties die direct persoonlijk contact met de bank vermijden.
- * Cliënten die geen gebruik (willen) maken van gunstige krediet- of andere bankfaciliteiten. Bijvoorbeeld relaties die geen gebruik maken van hogere rentefaciliteiten bij grote deposito's.
- * Verzoeken van relaties om transacties over tussenrekeningen te laten lopen.
- * Rekeningen die een afwijkend verloop hebben. Zoals rekeningen die slechts worden gebruikt voor het ontvangen en overboeken van grote geldbedragen zonder een aannemelijk doel of zonder enige relatie met de rekeninghouder of diens zakelijke activiteiten.
- * Een plotselinge grote toename van de omzet op een rekening, zonder dat daar een aannemelijke verklaring voor gegeven kan worden.
- * Het in een kort tijdsverloop openen en sluiten van rekeningen door eenzelfde persoon of op naam van familieleden (bijvoorbeeld een tegoed opnemen, rekening sluiten, nieuwe rekening openen en het opgenomen restant saldo op de nieuwe rekening storten).
- * Het overboeken van een groot bedrag terwijl de rekening kort daarvoor middels kasstortingen van eenzelfde omvang is gevoed.
- * Een grote hoeveelheid contante stortingen door verschillende personen op een rekening van een derde, zonder aannemelijke reden of verklaring.
- * Het ontvangen van een grote overboekingen op 'slapende rekeningen' gevolgd door contante opnamen.
- * Het (storten van en) overboeken van grote geldbedragen via een rekening naar het buitenland met beschikbaarstelling aan derden, die aldaar geen rekeninghouder zijn.
- * Grote contante stortingen via het nachtsafeloket in combinatie met het feit dat de begunstigde elk contact met de bank vermijdt of het feit dat het gebruik van de nachtsafefaciliteit in de branche waarin de cliënt werkt niet normaal is.

Bij internationale transacties dient vooral aandacht te worden besteed aan transacties met banken in belastingparadijzen en met name in landen die veelvuldig met het witwassen van drugsgelden in verband worden gebracht (Panama City, Hong Kong, Sicilië en Zwitserland). Leidinggevendens dienen voorts bedacht te zijn op

actieve medewerking van bancaire personeel bij witwas-activiteiten. Zo dienen chefs te letten op:

- * Onverklaarbare wijzigingen in de produktieresultaten van medewerkers of agenten. Hierbij moet met name worden gedacht aan een opmerkelijke en/of onverwachte toename van de omzetten van medewerkers die zijn belast met de verkoop van bancaire faciliteiten die van nature tot witwassen geschikt zijn.
- * Elke schending van de reguliere procedures, zoals het niet vaststellen van de identiteit van de relatie en/of begunstigde in gevallen waarin dit wel is vereist of het nalaten van het melden van ongebruikelijke transacties, terwijl de feiten die bij de medewerker bekend zijn daar aanleiding toegeven.
- * Ongebruikelijke wijzigingen van het gedrag van medewerkers zoals een verkwistende levensstijl, het niet opnemen van verlof of vakantiedagen of ongewenste vermenging van zakelijke en persoonlijke contacten van een medewerker met een cliënt.

2.6 Bestemming (integration)

Sommige auteurs onderscheiden de rechtvaardiging van crimineel vermogen van de maatschappelijke invlechting van misdaad-ondernemingen. In essentie wordt echter steeds betoogd dat in de laatste fase van het witwasproces het vermogen waarvan de criminele herkomst buiten beeld is gebracht, met een ogenschijnlijk legitieme herkomst in het legale economische verkeer wordt gebracht. In de literatuur worden de volgende methoden beschreven:

- Tax-holiday maatschappijen;
- de "loan-back" methode;
- internationale handelstransacties;
- dubbel factureren;
- gefingeerde beleggingswinsten;
- de reverse-flip property purchase method;
- winnende loten etc.

Wij zullen elk van deze methoden illustreren aan de hand van een voorbeeld uit de literatuur.

2.6.1 Tax-holiday maatschappijen

De meest eenvoudige wijze van witwassen betreft het kopen of opzetten van een bedrijf. Het criminele vermogen wordt vervolgens als omzet geboekt. Dit is natuurlijk slechts mogelijk indien in de bedrijfsvoering veel contant geld omgaat. Vandaar dat met name horeca-bedrijven worden misbruikt voor witwas-activiteiten. Over de omzet en dus ook over het ingebrachte crimineel vermogen moet echter belasting worden betaald. Dit nadeel kan op diverse manieren worden ondervangen. In ons land kan daarbij aan de verliescompensatie worden gedacht. Het is bedrijven toegestaan om verliezen te compenseren met de winsten van de daaropvolgende

Zie bijvoorbeeld: Udink, p. 18.

jaren. De belastbare winst wordt daardoor gedrukt. Het kan daarom vanuit fiscaal perspectief gunstig zijn om een bedrijf op te kopen dat jarenlang verlies heeft geleden. De door de inbreng van crimineel vermogen gefingeerde winsten van de onderneming kunnen op deze wijze worden 'gecompenseerd' door de verliezen uit het verleden, zodat weinig of geen vennootschapsbelasting is verschuldigd.

Op fiscaal terrein zijn ook de faciliteiten op de Antillen aantrekkelijk. Op de Antillen is de Landsverordening bevordering industrievestiging en hotelbouw van kracht. Deze verordening beoogt werkgelegenheid te scheppen, buitenlands kapitaal aan te trekken en daartoe de aanvangskosten van een onderneming laag te houden. Krachtens deze verordening zijn enkele bedrijfstakken (toeristenindustrie en olieraffinaderijen) vrijgesteld van het betalen van invoerrechten, geldt een speciaal tarief van slechts enkele procenten winstbelasting en zijn de aandeelhouders geen dividendbelasting verschuldigd. Deze ontheffingen worden doorgaans voor een periode van 11 jaar verleend. Bedrijven die onder deze regeling vallen worden Tax-holiday maatschappijen genoemd. Een bijkomend voordeel voor de witwasser is dat vanwege de marginale fiscale verplichtingen de controle op de boekhouding van het bedrijf zo goed als non-existent is. Vergelijkbare faciliteiten genieten de zogenaamde 'Freezone' maatschappijen op andere eilanden in het Caraïbisch gebied.

2.6.2 *De terugleen ("loan-back") methode*

De Miranda schetst het volgende voorbeeld. Illegaal vermogen wordt bij een Zwitserse bank gestort op een bankrekening die op naam staat van een door de witwasser gecontroleerde rechtspersoon. Deze rechtspersoon vraagt in Nederland een lening aan. Deze aanvraag wordt ondersteund door een bankgarantie afgegeven door de Zwitserse bank. Nadat de lening is geïncasseerd voldoet de lener met opzet niet aan zijn aflossing- of renteverplichtingen, waarna de kredietverstrekker de Zwitserse bank aan zijn garantie houdt. Na verrekening beschikt de witwasser over een schijnbaar legitiem vermogen.

Op de "loan-back" methode bestaan talloze variaties. Deze hebben gemeen dat er steeds gebruik wordt gemaakt van buitenlandse rechtspersonen (bank- en trustmaatschappijen, herverzekeringsmaatschappijen, financieringsmaatschappijen, houdstermaatschappijen, etc.), die over eveneens buitenlandse bankrekeningen beschikken die op enigerlei wijze (bijvoorbeeld: Luxemburgse schijnhypotheken) worden aangewend om in Nederland investeringen te doen (in onroerend goed, bedrijven, 06-lijnen etc.). Daarbij zou gebruik worden gemaakt van buitenlandse tussenpersonen (trustees, advocaten, notarissen, etc.).

2.6.3 *Internationale handelstransacties/double invoicing*

Wederrechtelijk verkregen vermogen kan in het (internationale) handelsverkeer worden gerechtvaardigd door geleverde producten en/of diensten tegen een te hoge waarde in de boeken op te nemen of door de opbrengst van in werkelijkheid niet geleverde producten en/of diensten in te boeken. Een zodanig vervalste boekhouding wordt gestaafd met valse facturen. Aldus ontstaat er een dubbele boekhouding (double invoicing). De kans op ontdekking

van een dubbele boekhouding wordt verkleind wanneer de afnemer van de geleverde diensten en/of produkten in het buitenland is gevestigd. Daartoe kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van in het buitenland gevestigde nepbedrijven (frontstores). Udink beschrijft het volgende praktijkvoorbeeld van deze witwasmethode.

Een concern, bestaande uit een houdstermaatschappij en zes werkmaatschappijen, waaronder de Nederlandse Chemie BV en de Zwitserse Chemie SA houdt zich bezig met de im- en export, fabricage en handel in deels verboden geneesmiddelen. Zo wordt in de periode maart 1990 tot en met juli 1991 door Chemie SA in het totaal 35 kilo van het in Nederland verboden produkt X gekocht van een Braziliaans bedrijf. De verboden geneesmiddelen worden, op papier als het toegestane produkt Y, doorverkocht aan Chemie BV en uiteindelijk tegen contante betaling verkocht aan een aantal apothekers. De opbrengsten worden in Zwitserland gestort op een bankrekening op naam van A (grootaandeelhouder in het moederbedrijf). Chemie SA heeft nu een administratieve voorraad produkt X en heeft een hoeveelheid produkt Y verkocht die zij op papier nog niet had verkregen. Om een sluitende boekhouding te verkrijgen wordt 35 kilo produkt X op papier verkocht aan A, die eveneens op papier eenzelfde hoeveelheid produkt Y levert aan Chemie SA. Doordat A voor produkt X (op papier) een hoge prijs betaalt en produkt Y tegen een lage prijs aan Chemie SA verkoopt vloeit een deel van het langs criminele weg verdiende vermogen terug naar het chemieconcern. Door deze valse factuurstroom wordt enerzijds verhuld dat in verboden produkten is gehandeld en wordt anderzijds een deel van de illegale opbrengsten gewit. Deze methode kenmerkt zich door twee prijsniveaus, te weten een werkelijke waarde en een gefingeerde prijs. Op dit thema bestaat een aantal variaties, waaronder de veel beschreven 'reverse-flip property purchase method'. In dit geval wordt onroerend goed op papier aangekocht voor een (te) lage prijs. Het verschil met de werkelijke waarde wordt 'zwart' aan de verkoper ter hand gesteld. Het object wordt enige tijd aangehouden en vervolgens tegen de werkelijke waarde verkocht. De daarmee gegenereerde 'papieren' winst is bovendien in veel landen (waaronder Nederland) onbelast.

2.6.4 *Gefingeerde beleggingswinsten*

De eenvoudigste methode om beleggingswinsten te fingeren heeft betrekking op de handel met onroerend goed (reverse-flip property purchase method). Met legaal geld wordt onroerend goed aangekocht dat vervolgens met veel winst wordt doorverkocht aan de shell company waarin de verkoper zijn crimineel vermogen heeft ondergebracht. Met deze transactie wordt de winst gewit waarna de shell company het pand vervolgens desnoods met verlies weer verkoopt. In het witwas-jargon wordt het wegsluizen van crimineel geld naar de shell-company aangeduid als de voorwas terwijl de term 'hoofdwas' wordt gereserveerd voor de eigenlijke transactie waarmee het geld wordt gewit.

Meer ingenieuze witwasconstructies komen voor in de effectenhandel. Naast een relatief bescheiden hoeveelheid legaal geld wordt een groot illegaal bedrag aan contanten toevertrouwd aan een malafide beleggingsadviseur. Het gehele vermogen wordt

Voorbeeld ontleend aan Udink, p. 26 t/m 28.

vervolgens belegd. Winstgevende speculatieve beleggingen worden achteraf geboekt ten gunste van de 'witte rekening' terwijl verliesgevende transacties worden afgeboekt op de 'zwarte' rekening. Hierdoor ontstaat op papier een fabelachtig rendement, waarover bovendien geen belastingen zijn verschuldigd. Op dit thema bestaan talloze variaties. Volgens De Miranda (p. 17) wordt door de bemiddelaar (beleggingsadviseur) doorgaans een commissie berekend van 10 tot 15 % van het ingelegde 'zwarte' vermogen. De affaire met het Amsterdamse beleggingskantoor Nusse-Brink vormt een recent voorbeeld van dergelijke witwaspraktijken. Een in het complot zittende directeur van Nusse Brink stortte steeds constant, zwart geld van een criminele cliënt op diens rekening bij de Kas-Associatie. Dat is de bank van de beurs voor de kleine commissionairs. De crimineel hield deze rekening uiteraard niet onder eigen naam aan maar gebruikte een 'brievenbusmaatschappij' genaamd Seacat, die was gevestigd op Jersey. Het geld werd vervolgens conform de bovenstaande methode belegd en aldus witgewassen. Sinds de invoering van de Wet Identificatie bij financiële dienstverlening (op deze wet zal nog uitgebreid worden ingegaan) is deze methode vanwege de aangescherpte onderzoek- en registratieverplichtingen aanzienlijk bemoeilijkt. In een interview met het Algemeen Dagblad van 26 oktober 1994 schetst de directeur van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties dat de bovenstaande methode ondanks de nieuwe wetgeving nog steeds bruikbaar is. Hij schetst daartoe een zogenaamde buitenland-route waarbij de witwasser bij een bank in een land waar de buitenlandse variant op de WIF minder streng is een rekening opent. Die buitenlandse bank geeft hij vervolgens opdracht om voor een bepaald bedrag in Nederland in aandelen te beleggen. De buitenlandse bank die goed aangeschreven staat, plaatst de opdracht vervolgens door aan een Nederlandse bank of een effectenhuis. Deze instanties zijn niet argwanend omdat ze ervan uitgaan dat de buitenlandse bank zijn cliënten voldoende heeft doorgelicht. De opdrachtgever komt in het bezit van aandelen, verkoopt deze en opent vervolgens (op eigen naam) in Nederland een rekening waarop de opbrengst wordt gestort. Zijn zwarte geld is nu gewit.

2.6.5 *Winnende loten etc.*

Kansspelbiljetten zijn doorgaans niet op naam gesteld. Dit betekent dat een winnend biljet door een ander dan de aanvankelijke wedder kan worden verzilverd. Voor dergelijke biljetten schijnen bedragen van 10% tot 15% procent boven het gewonnen bedrag te worden geboden (De Miranda, p. 18). Na verzilvering en betaling van de kansspel belasting kan de betrokkene het doen voorkomen alsof hij zijn 'zwarte geld' bijvoorbeeld op de paardenkoers heeft gewonnen. Uit een onderzoek van de AID is overigens niet gebleken dat deze witwasmethode in Nederland op noemenswaardige schaal wordt toegepast.

2.6.6 *Indicaties voor witwasconstructies in de bestemmingsfase*

Indicaties voor witwasconstructies in de bestemmingsfase kunnen worden aangetroffen in bedrijfsadministraties, tussentijdse overzichten en jaarrekeningen. Zo kan de realiteit van in de boeken opgenomen vorderingen worden gecontroleerd aan de hand van het verloop van de vorderingenstand gerelateerd aan de activiteiten van het bedrijf, aan het kengetal afnemerskrediettermijn en door een ouderdomsanalyse van de debiteurenvorderingen. Kengetallen afgeleid van financiële bedrijfsgegevens kunnen indicatoren zijn voor bedrijfseconomisch onverklaarbare ontwikkelingen in een onderneming en dus voor witwaspraktijken. Daartoe dienen de kengetallen van de onderneming te worden vergeleken met de in de desbetreffende branche gebruikelijke kengetallen. Terugleenconstructies kunnen worden onderkend doordat de bedrijfseconomische kredietwaardigheid van het bedrijf dat de lening ontvangt ontbreekt. Voorts blijken in de praktijk dikwijls aflossing- en renteverplichtingen niet te worden nagekomen zonder dat daarop een ingebrekestelling van de kredietverschaffer volgt. Gefingeerde omzetten van zogenoemde shell-companies kunnen aan het licht komen doordat logische bedrijfseconomische verbanden tussen de bedrijfsactiviteiten ontbreken. Zo komt het herhaaldelijk voor dat de verkopen de inkopen verre overtreffen, of dat de omzet niet strookt met de werkelijke bedrijfsactiviteit.

Gefingeerde beleggingswinsten zijn moeilijk te traceren, zeker indien gebruik wordt gemaakt van gerenommeerde beleggingsinstellingen. Een abnormaal winstgevendende beleggingsrekening kan evenwel een indicatie zijn dat alleen de koerswinst van de winstgevendende transactie ten gunste van de belggingsrekening wordt geboekt terwijl de verliezen van de verliesgevendende transacties ten laste van een andere, niet te traceren rekening worden geboekt of contact worden verrekend (bijvoorbeeld de Nusse Brink affaire). Ten slotte kunnen aanwijzingen voor witwaspraktijken worden gevonden in de schuld- en vorderingsverhoudingen tussen het bedrijf en de directie en/of tussen het bedrijf en buitenlandse dochter- of moederbedrijven.

Voor het onderkennen van witwasactiviteiten in de bestemmingsfase is financieel-administratieve en bedrijfs-economische kennis vereist. Dergelijke kennis zal in de regel slechts bij gespecialiseerde afdelingen van een bank aanwezig zijn.

2.7 Actuele ontwikkelingen op nationaal niveau

Uit ongerustheid over de rol van de effectenwereld bij het witwassen van criminele gelden heeft justitie in juni 1993 een gespecialiseerd onderzoeksteam (Fiecom, dat staat voor: fiscaal economische combinatie) opgericht. Dit team bestaat uit medewerkers van de FIOD (aanvankelijk de belastingdienst), de divisie Centrale Recherche Informatie van het Korps landelijke politiediensten, de ECD en de politiekorpsen Rijnmond en Haaglanden. De leiding is in handen van de officier van justitie H.A.C. Smid. Deze laatste doet in het NRC-Handelsblad van 27 oktober 1994 op openhartige wijze verslag van de activiteiten van Fiecom. Aangezien het interview met Smid veel operationele informatie bevat menen wij er goed aan te doen de strekking

daarvan hieronder weer te geven.

Fiecom heeft in de periode juni 1993 tot oktober 1994 de effectenhandel doorgelicht. Negentig procent van de informatie die Fiecom bijeenbracht is afkomstig uit openbare bronnen, zoals financiële naslagwerken, jaarverslagen, emissieprospecti en de registers van de Kamers van Koophandel. De onderzoekers namen 40 prospectussen onder de loep. Daarbij bleek dat vooral fondsen waarvan de emissie bestond uit de herplaatsing van aandelen van directieleden erg fraudegevoelig waren. De onderzoekers keken voorts naar het ontbreken van informatie over kredietverschaffing en zekerheden in het emissieprospectus, mogelijke belangenverstrengeling, ondoorzichtige bestuursconstructies en dienstverlening door rechtspersonen die geen onderdeel zijn van het bedrijf zoals management-, beheers- en verkoopmaatschappijen. Bovendien ging de aandacht uit naar bovenmatige rekeningcourant verhoudingen en het ontbreken van een onderbouwing van de waarde van de activa. De openbare financiële informatie werd vervolgens gecompleteerd met informatie in belastingdossiers en bestaande informatie van de politie, de ECD en de FIOD. De onderlinge contacten tussen 1200 rechtspersonen en 1100 natuurlijke personen, alle actief in de effectenhandel, werden in kaart gebracht. Van de natuurlijke personen werd bovendien geverifieerd of ze in politieregisters voorkwamen, hetgeen bij 116 daarvan het geval bleek te zijn. Uiteindelijk leidde het speurwerk van Fiecom tot 21 dossiers 'waarin sporen te vinden waren van georganiseerde criminaliteit'. Daaruit resulteerden uiteindelijk 5 zaken die werden onderworpen aan een voorbereidend recherche-onderzoek. Uiteindelijk werd in drie zaken een opsporingsonderzoek opgestart op verdenking van witwaspraktijken in het effectenwezen. Smid verbindt aan deze resultaten een aanbeveling tot een permanente surveillance van financieel Nederland. Als andere sectoren die zeer gevoelig zijn voor witwasactiviteiten noemt Smid het gokwezen 'dat 'in de jaren tachtig steeds meer in handen viel van de georganiseerde misdaad'; de optiehandel; de goederen-termijnmarkt; het bank- en verzekeringswezen en de vrije beroepsgroepen.

Op deze plaats past een kritische kanttekening bij de aanbevelingen van Smid. Zijn conclusies en aanbevelingen zijn gebaseerd op het Fiecom onderzoek dat spectaculaire lijkt maar dat in feite niet is. Er zijn 1100 personen onderzocht, hetgeen heeft geresulteerd in drie opsporingsonderzoeken. Dat is een "score" van 0,3%. Voorwaar geen resultaat om dergelijke verreikende conclusies aan te verbinden.

2.8 Actuele ontwikkelingen op internationaal niveau

Eén van de taken van de Financial Action Task Force (zie paragraaf 3.5) is het verzamelen en uitwisselen van informatie over nieuwe witwastechnieken. In het jaarverslag 1993-1994 van deze organisatie wordt aandacht besteed aan de laatste ontwikkelingen op dit terrein. De Fatf bespeurt drie samenhangende

Fatf, jaarverslag 1993-1994, Hoofdstuk III, Monitoring Developments on Money Laundering Techniques and Refinement of the Fatf Recommendations.

ontwikkelingen.

In de eerste plaats bestaan er aanwijzingen dat ook buiten de drugshandel (traditioneel de grootste bron van wit te wassen crimineel vermogen) de belangstelling voor het witwassen toeneemt. Het zou daarbij gaan om wapensmokkel, prostitutie, witte boorden criminaliteit en vooral de verboden handel in dierlijke hormonen.

In de tweede plaats zijn er steeds meer aanwijzingen voor het bestaan van joint-ventures tussen drugshandelaren en financiële experts, hetgeen resulteert in het gebruik van steeds meer geraffineerde witwastechnieken. Deze technieken hebben met name betrekking op de beurshandel. Daarnaast lijkt het informele bankieren zich te verspreiden tot ver buiten de regio's waar deze vorm van financiële dienstverlening traditioneel thuis hoort. Op deze plaats wordt kort uiteen gezet wat onder informeel bankieren moet worden begrepen. Daartoe maken wij gebruik van het rapport van De Miranda, dat uitgebreid ingaat op dit verschijnsel. Er bestaan verschillende informele bankcircuits die op hoofdlijnen dezelfde activiteiten ontplooiën. De naamgeving verschilt echter per regio: Hawala (India; Pakistan), Hundi (Midden-Oosten); Chiti banking (Azië); Chop Shop banking (China); en Stash House (Verenigde Staten en Latijns-Amerika). Ter illustratie van de wijze waarop het 'underground banking system' werkt geven wij een samenvatting van hetgeen De Miranda opmerkt over het gebruik van het Hawala bankcircuit door drugshandelaren in Zuid-Azië.

De Miranda: "Dit informele bankcircuit wordt meestal gedreven via de plaatselijke middenstand zoals juweliers. Het gaat vaak om uitgebreide netwerken. Hierdoor is het mogelijk om in korte tijd geld van het ene land over te maken naar een ander land en biedt de gebruiker volledige anonimiteit en discretie" (De Miranda, p. 10). Het systeem werkt als volgt. Een drugshandelaar meldt zich bij een Hawala-dealer in bijvoorbeeld Indonesië en overhandigt hem een som contant geld met het verzoek te wisselen tegen rupees en vervolgens af te leveren bij zijn zakenpartner in Pakistan. Deze dealer neemt vervolgens contact op met zijn vertegenwoordiger in Karachi die er op toe ziet dat het bedrag in rupees te bestemder plaats kan worden afgehaald. Zowel de dealer in Indonesië als die in Karachi houden een bepaald percentage als commissie in. Het 'overgemaakte' bedrag wordt onderling verrekenend, zodat er geen fysieke verplaatsing van geld hoeft plaats te vinden. Overigens is de wijze van overboeken perfect te vergelijken met bijvoorbeeld het SWIFT-traject. Het geld gaat niet daadwerkelijk naar de andere partij, maar wordt verrekenend dus, net als in het normale bancaire circuit, middels loro en nostro rekeningen. De Miranda: "Documentatie van de verrichte handelingen vindt meestal niet plaats, vaak worden codes (chits) gebruikt en vaak wordt de telefoon gebruikt voor het overmaken van geld van het ene naar het andere land" (De Miranda, p. 10). Voorts meldt de FATF een significant aantal voorbeelden van banken die zich geheel toeleggen op het witwassen van geld. Criminelen lijken vooral in landen waar het toezicht op het financieel verkeer marginaal is in staat te penetreren in financiële instituties.

In de derde plaats meldt de FATF de opkomst van Centraal en Oost-Europa als een centrum voor witwas-activiteiten en het

ontstaan van alternatieve financiële centra in Azië en Zuid-Amerika. De opkomst van de georganiseerde misdaad in Centraal en Oost-Europa was in mei 1994 onderwerp van een hoorzitting van de Senate Permanent Subcommittee on Investigations. Tijdens deze hoorzitting stelde FBI-directeur Louis J. Freeh dat alleen al in Rusland naar schatting 5600 criminele organisaties bestaande uit in het totaal ongeveer 100.000 personen actief zijn. De FBI-directeur schatte de omvang van de georganiseerde misdaad in Rusland op ongeveer tien maal van die in de Verenigde Staten. Dat de georganiseerde criminaliteit in centraal en Oost-Europa een uitstraling heeft naar het buitenland blijkt uit de aangetoonde betrokkenheid van 24 meest Russische organisaties bij criminele activiteiten in de Verenigde Staten. Deze gegevens werden in hoofdlijnen bevestigd door de eerste-vice-minister van binnenlandse zaken van Rusland Mikhail K. Yegorov, die daaraan toevoegde dat ongeveer 3000 criminele groeperingen actief zijn op het terrein van moneylaundering. Een probleem bij de bestrijding van deze activiteiten wordt gevormd door de minimale eisen die in Rusland worden gesteld aan de oprichting van banken. Hierdoor kunnen criminele organisaties op een relatief eenvoudige wijze de beschikking krijgen over hun eigen bank. Volgens Patric Dorsey, hoofd van de money laundering-sectie van Interpol, zijn de behoefte aan investeringskapitaal, minimale wetgeving en zwakke wetshandhaving in Oost Europa de hoofdoorzaken van de toenemende witwasactiviteiten in dit deel van de wereld. Daarnaast stelde Dorsey tamelijk laconiek vast dat naar de mate waarin overal ter wereld maatregelen tegen het witwassen van criminele gelden worden uitgevoerd dit verschijnsel zich zal verplaatsen naar die plaatsen waar de druk het minst is.

Blijkens het jaarverslag van de BVD over 1994 krijgt ook Nederland in toenemende mate te maken met criminele groeperingen uit het G.O.S. Volgens de BVD is "gebleken dat de aanwezigheid van de Russische mafia in Nederland toeneemt en haar organisatiegraad hoger wordt".

2.9 Omvang van het witwascircuit

In het in 1990 gepubliceerde rapport van de Financial Action Task Force on moneylaundering worden een aantal methoden geschetst om de wereldwijde omvang van het witwas-circuit te berekenen. Daarbij beperkt de FATF zich tot de opbrengsten uit drugshandel. De eerste methode betreft een schatting aan de hand van statistieken betreffende het internationale handelsverkeer en kapitaalrekeningen voor de betalingsbalans. Daartoe worden deze statistieken doorgelicht op fouten, omissies en afwijkingen. Op verzoek van de FATF hebben het IMF en de BIS getracht op deze wijze de wereldwijde omzet in verdovende middelen te schatten. Zij kwamen tot de conclusie dat de in de statistieken vermelde tegoeden 'wellicht' grote hoeveelheden drugsgeld zullen omvatten,

Zie: Money Laundering Alert, Juni 1994, p. 7.

Jaarverslag BVD 1994, o.c., p. 31.

maar dat dit onmogelijk kan worden achterhaald.

Een tweede methode bestaat uit een schatting van de produktie en afzet van verdovende middelen, waarbij wordt aangenomen dat de uit drugshandel voortvloeiende geldstromen in principe overeenkomen met de verhandelde hoeveelheid verdovende middelen. Zo hebben de Verenigde Naties in 1987 op basis van een schatting van de wereldwijde produktie van verdovende middelen becijferd dat per jaar \$300 miljard in deze sector wordt omgezet. In 1994 schatte de VN de omzet in de mondiale drugshandel zelfs op \$500 tot \$750 miljard. De FATF noemt deze schatting evenwel 'zeer onbetrouwbaar'. Daarbij komt nog dat de VN zijn uitgegaan van de straatwaarde van de verdovende middelen terwijl de voor witwassen in aanmerking komende vermogens juist worden verdiend in de tussenhandel. De straatdealer zal zijn bescheiden winst doorgaans aanwenden om in het eigen levensonderhoud en/of de eigen drugsconsumptie te voorzien en heeft bijgevolg nauwelijks behoefte aan het witwassen van zijn opbrengsten. De omzet van de handel in verdovende middelen kan ook worden geschat op basis van de consumptiebehoefte van druggebruikers. Dergelijke schattingen worden door de FATF even weinig betrouwbaar geacht als die welke zijn gebaseerd op de produktie van verdovende middelen. Ten slotte kan worden uitgegaan van de feitelijke inbeslagnemingen van verdovende middelen, waarbij de totale voor verkoop beschikbare hoeveelheid drugs wordt berekend door toepassing van een multiplier. De in beslag genomen hoeveelheden worden daarbij geschat op 10% van het totaal. Het is overbodig op te merken dat ook deze methode niet erg betrouwbaar is. Ondanks de ook door de FATF onderkende geringe betrouwbaarheid heeft deze organisatie op basis van een combinatie van de bovengenoemde methoden becijferd dat de omzet van verdovende middelen in de Verenigde Staten en Europa \$122 miljard op jaarbasis bedraagt, waarvan 50 tot 70%, oftewel 85 miljard dollar per jaar zou kunnen worden witgewassen of belegd. Ons inziens kan dit cijfer niet erg serieus worden genomen. De combinatie van meerdere onbetrouwbare schattingsmethoden maakt nog geen betrouwbare schatting.

In het jaarverslag van de FATF over 1993-1994 is een schatting opgenomen van de omzet van de handel in verdovende middelen in Nederland. Deze zou liggen tussen de 3 en 4 miljard gulden. Het grootste gedeelte van dit bedrag zou worden witgewassen. In het totaal zou de opbrengst van de (georganiseerde) misdaad in ons land 10 miljard gulden bedragen. Deze cijfers zijn gebaseerd op een in 1991 door McKinsey in opdracht van de Stichting Maatschappij en Politie verricht onderzoek, dat is gepubliceerd onder de titel: Veiligheid en Politie: een beheersbare zaak.

FATF 1990, p. 7.

Financial Action Task Force on Money Laundering, Annual report 1993-1994, p. 12.

Zie ook: Bijl. HandII, 1992-1993, 22838, p. 4.

Zie voor een kritische analyse van de verschillende schattingsmethoden P.C. van Duyne in: Reijntjens, Wöretshofer (red.), Misdaadgeld.

3 Internationale initiatieven

3.1 Voorgeschiedenis

Financiële instellingen spelen soms gewild maar meestal ongewild een voorname rol bij het witwassen van criminele gelden. Bij deze stand van zaken is het niet ondenkbaar dat het publieke vertrouwen in de integriteit en stabiliteit van het financiële stelsel wordt ondermijnd. Bovendien zijn er aanwijzingen dat steeds vaker eenmaal gewit crimineel geld wordt geïnvesteerd in het bonafide bedrijfsleven. Hierdoor bestaat het gevaar dat de westerse economieën afhankelijker worden van de georganiseerde misdaad. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat in diverse internationale gremia aandacht wordt besteed aan dit verschijnsel. Het eerste tastbare resultaat van deze internationale inspanningen is de aanbeveling van de Raad van Europa van 27 juni 1980. Het onderwerp moneylaundering heeft sindsdien een steeds belangrijker plaats gekregen op de internationale agenda. Zo hebben de Verenigde Naties (Verdrag van Wenen van 20 december 1988), het Bazelse Comité van Banktoezichthouders (Principeverklaring van december 1988), de Raad van Europa (Verdrag van Straatsburg van 8 november 1990) en de G-7 landen (de veertig aanbevelingen van de Financial Action Task Force) zich met diverse aspecten van het witwassen bezig gehouden. Het resultaat van al deze initiatieven is een reeks van verdragen, principeverklaringen en aanbevelingen waarin de deelnemende staten zich onder andere verplichten tot het opstellen van wetgeving die het verschijnsel witwassen moeten tegengaan. Hieronder zal worden ingegaan op de voor de Nederlandse praktijk belangrijkste initiatieven.

3.2 Het Verdrag van Wenen

Het 'Verdrag van de Verenigde Naties tegen de sluikhandel in verdovende middelen en psychotrope stoffen' werd op 20 december 1988 te Wenen gesloten. Zoals de naam al aangeeft, heeft het verdrag betrekking op de handel in verdovende middelen. Het verdrag beoogt de internationale samenwerking bij de bestrijding van de drugshandel te bevorderen. Daartoe wordt in de eerste plaats bepaald dat de deelnemende landen er voor moeten zorgen dat het witwassen van drugsgelden strafbaar wordt gesteld. Aangezien uitlevering en wederzijdse rechtshulp doorgaans afhankelijk zijn van het bestaan van een vergelijkbare strafbaarstelling in het verzoekende en het verzochte land is een afzonderlijke strafbaarstelling van het witwassen van drugsgeld in elk van de bij de VN aangesloten landen onontbeerlijk. Voorts worden uitgangspunten geformuleerd ter vergemakkelijking van gemeenschappelijke administratieve onderzoeken en wordt afgesproken dat het bankgeheim niet in de weg mag staan aan strafrechtelijke onderzoeken in het kader van internationale samenwerking bij de bestrijding van drugshandel.

Tractatenblad 1989, nr. 97.

3.3 De Beginselen van Bazel

Op 12 december 1988 is door het Bazelse Comité van Toezichthouders van de G10-landen, in een samenkomst op de Bank for International Settlements (BIS) een 'Statement of Principles' inzake het voorkomen van misdadig gebruik van het bankwezen opgesteld. Het BIS-Statement benadrukt de eigen verantwoordelijkheid van de bank ten aanzien van het voorkomen van money-laundering. De verklaring dringt aan op de vaststelling van de identiteit van nieuwe cliënten van de bank (het 'know your customer-principe') en stipuleert dat banken niet dienen mee te werken aan activiteiten waarvan wordt vermoed dat zij betrekking hebben op het witwassen van geld. Voorts worden banken opgeroepen om samen te werken met politie en justitie, voor zover dit toelaatbaar is op grond van de bepalingen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de cliënt. Howel het BIS-Statement geen voorstellen voor concrete maatregelen bevat, hebben de Nederlandse banken hierop wel hun gedragscodes gebaseerd.

3.4 Het Verdrag van Straatsburg

De volledige titel van het Verdrag van Straatsburg luidt: 'Convention on laundering, search, seizure and confiscation of the proceeds from crime'. Met het Verdrag van Straatsburg wordt beoogd de internationale samenwerking bij de bestrijding van de zware en georganiseerde misdaad te stimuleren. Uitgangspunt daarbij is de gedachte dat de opbrengsten van de georganiseerde misdaad zoveel mogelijk dienen te worden geconfisceerd. Daartoe moeten de bij de Raad van Europa aangesloten staten ervoor zorgen dat het witwassen van crimineel vermogen wordt strafbaar gesteld (artikel 6). In vergelijking met het Verdrag van Wenen is de reikwijdte van het Verdrag van Straatsburg dus aanzienlijk ruimer. Het gaat niet langer alleen om het witwassen van drugsgeld, maar om het witwassen van elk langs wederrechtelijke weg verkregen vermogen. Overigens kunnen de deelnemende landen het toepassingsbereik van het verdrag weer inperken door middel van een voorbehoud. Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt voor voordeel uit overtredingen en verkregen door overtreding van de Algemene Wet inzake Douane en Accijnzen en de Algemene Wet Rijksbelastingen. Daarnaast dienen de deelnemende landen te voorzien in wetgeving die het mogelijk maakt dergelijk vermogen te ontnemen (artikel 1) en dienen de autoriteiten de bevoegdheid te krijgen tot inzage of inbeslagneming van bancaire, financiële of commerciële administraties met het oog op de naspeuring van onrechtmatig verkregen vermogen (artikel 4). Nederland heeft voldaan aan deze verplichtingen met de invoering van de zogenoemde 'Plukze-wetgeving', die wij in hoofdstuk 4 zullen bespreken. Ten slotte voorziet het verdrag in een aantal bepalingen die betrekking hebben op de internationale

European Treaty Series, no. 141.

samenwerking bij de naspeuring en confiscatie van langs wederrechtelijke weg opgebouwde vermogens. In ons land zijn deze bepalingen verwerkt in de 'Plukze-internationaal'-wetgeving, die vanwege het zeer specialistische karakter van deze wetgeving in deze monografie verder buiten beschouwing zal blijven.

3.5 De Financial Action Task Force

De Financial Action Task Force werd opgericht door de vergadering van de zeven grote industrielanden tijdens de economische topconferentie van deze landen in 1989 in Parijs. De taak van de FATF was tweeledig. Uiterlijk in april 1990 diende zij, ten eerste, te rapporteren over reeds bestaande samenwerking ter bestrijding van het witwassen van geld via het bankwezen en andere financiële instellingen, en in de tweede plaats diende zij binnen deze termijn aanvullende preventieve maatregelen te bestuderen, teneinde de multilaterale rechtshulp te verbeteren. Naast de G-7 landen en de Commissie van de Europese Gemeenschappen hebben Zweden, Spanje, Australië, Zwitserland, Oostenrijk, België, Luxemburg en Nederland zitting in de FATF. Overeenkomstig haar opdracht heeft de FATF begin 1990 haar eindrapport vastgesteld en aan de deelnemende landen voorgelegd, met het verzoek om het rapport te aanvaarden en met de in het rapport vervatte aanbevelingen in te stemmen. Nederland heeft aan beide verzoeken op 17 april 1990 gehoor gegeven. Op EG-niveau is aangehaakt bij het G-7 initiatief met als uiteindelijk resultaat op 10 juni 1991 de Richtlijn inzake het witwassen.

Sindsdien is de FATF actief gebleven op het terrein van de bestrijding van het witwassen. Thans bestaat de FATF uit 25 staten die zijn aangesloten bij de OESO samen met Hong Kong en Singapore. De Europese Commissie en de Gulf Cooperation Council hebben de status van waarnemer. Over de status van de FATF bestaat onduidelijkheid. Is het een instelling, een lichaam, een orgaan of een samenwerkingsverband? Het secretariaat van de FATF is in ieder geval ondergebracht bij het hoofdkwartier van de OESO in Parijs. Het voorzitterschap roteert jaarlijks tussen de aangesloten landen. In het jaar 1994-1995 vervult Nederland het voorzitterschap. De FATF heeft thans drie taken:

1. toezicht houden op de implementatie van maatregelen ter bestrijding van het witwassen in de lidstaten.
2. analyseren van ontwikkelingen in witwas-technieken en de bestrijding daarvan in relatie tot de 40 aanbevelingen.
3. promoten van de implementatie van de aanbevelingen van de FATF door staten die geen lid zijn van de organisatie.

In het jaarverslag van de FATF over 1993-1994 wordt verslag gedaan van de resultaten die sinds de oprichting op elk van de drie genoemde gebieden zijn behaald.

ad. 1. Toezicht op de implementatie van anti-witwas-maatregelen in de lidstaten

??

Net als in Nederland hebben ook de overige lidstaten van de FATF werk gemaakt van het aanpassen van hun wetgeving aan de 40 aanbevelingen van de FATF uit 1989. Dit is gebleken uit een wederzijdse evaluatie van de anti-witwasmaatregelen in de diverse aangesloten lidstaten in de jaren 1992 en 1993 (Singapore en Turkije zullen in 1994 worden doorgelicht). In hoofdstuk 6 zullen de resultaten van deze evaluatie voorzover zij betrekking hebben op Nederland en de Nederlandse Antillen worden gepresenteerd.

Het is nog te vroeg voor een evaluatie van het succes van de nieuwe anti-witwas-wetgeving. Daarom voorziet de FATF voor eind 1998 een tweede evaluatie-ronde waarin de effectiviteit van de genomen wettelijke maatregelen zal worden beoordeeld.

ad. 2. Jaarlijks rapporteert de FATF over nieuwe ontwikkelingen op het terrein van het witwassen van crimineel vermogen. In paragraaf 2.8. hebben we de laatste door de FATF-gerapporteerde ontwikkelingen gepresenteerd.

ad. 3. Implementatie van de aanbevelingen van de FATF kan alleen effect sorteren indien alle belangrijke financiële centra in de wereld daarin participeren. Gebeurt dit niet dan zullen de witwasactiviteiten zich verplaatsen naar de landen en/of regio's met de zwakste wetgeving op dit terrein. Ten aanzien van de uitbreiding van het aantal landen dat in de FATF participeert wordt echter een uiterst terughoudend beleid voorgestaan omdat bij een grotere participatie de flexibiliteit en effectiviteit van de bestaande organisatie zou worden aangetast. Vandaar dat de FATF zich beijvert om niet lidstaten op vrijwillige basis te bewegen tot implementatie van de 40 aanbevelingen. Daartoe onderhoudt de FATF ondermeer contacten met derde landen in Zuidoost Azië, Oost-Europa en het Caraïbisch gebied. Daarnaast wordt nauw samengewerkt met internationale organisaties als de United Nations Drug Control Program en Interpol. Inmiddels zijn de Nederlandse Antillen en Aruba aangesloten bij de zogenoemde Caribbean Action Task Force on Money Laundering. Deze CFATF heeft in 1990 (te Aruba) naast de FATF-aanbevelingen 21 additionele aanbevelingen geformuleerd die op sommige punten verder gaan dan die van de FATF. De aangesloten landen hebben op zich genomen deze aanbevelingen te implementeren.

3.5.1 De aanbevelingen

Van de reeds herhaaldelijk genoemde veertig aanbevelingen van de FATF hebben de aanbevelingen 9 t/m 29 betrekking op het bankwezen. Deze aanbevelingen zullen hieronder worden geciteerd en - waar nodig - worden voorzien van een kort commentaar. De overige aanbevelingen hebben een meer algemeen karakter en bouwen voort op eerdere internationale afspraken. Zo worden de deelnemende landen opgeroepen tot een voortvarende ratificatie van het Verdrag van Wenen. Daarbij wordt overigens in overweging gegeven dat de strafbaarstelling van het witwassen van de opbrengsten uit drugshandel, zoals het Verdrag van Wenen voorschrijft, te beperkt is. In de toelichting bij de veertig aanbevelingen wordt dienaangaande opgemerkt: 'Het witwassen van drugsgeld gaat vaak gepaard met het witwassen van de opbrengsten van andere vormen van criminaliteit. Gezien de moeilijkheid om te bewijzen dat het te laste gelegde feit het witwassen van drugsgeld betreft, zou een ruimere omschrijving van het delict,

zodat daaronder bijvoorbeeld ook ernstige misdrijven vallen, zoals wapenhandel, de vervolging kunnen vergemakkelijken'. Evenals in het Verdrag van Straatsburg wordt ook in de aanbevelingen van de FATF opgeroepen tot de invoering van wetgeving die de confiscatie van wederrechtelijk opgebouwd vermogen mogelijk moet maken met inbegrip van strafvorderlijke voorzieningen m.b.t. het opsporen van dergelijk vermogen (aanbeveling 8).

3.5.2 *De werkingssfeer van de aanbevelingen m.b.t. het functioneren van het bankwezen*

De aanbevelingen 9 t/m 11 luiden als volgt:

9. *De aanbevelingen 12 tot en met 29 moeten niet alleen van toepassing zijn op banken, maar ook op andere financiële instellingen dan banken.*
10. *De desbetreffende nationale autoriteiten moeten stappen ondernemen om te waarborgen dat op zo ruim mogelijke schaal uitvoering aan deze aanbevelingen wordt gegeven.*
11. *Een werkgroep moet de mogelijkheid om een "minimumlijst" op te stellen van andere financiële instellingen dan banken en andere beroepen die handelen in geld, waarop deze aanbevelingen van toepassing zijn, nader bestuderen.*

Te grote verschillen tussen de nationale lijsten van andere financiële instellingen dan banken en andere beroepen die handelen in geld, waarop deze aanbevelingen van toepassing zijn, zouden het witwassen ongewenst kunnen sturen. Enkele bij de FATF-aangesloten staten gaven de voorkeur aan het opnemen van een minimumlijst van instellingen die onder de reikwijdte van de aanbevelingen vallen. Andere lidstaten zagen minder in dit voorstel vandaar dat werd afgesproken dat een gezamenlijke werkgroep de mogelijkheid van zo'n minimumlijst zou onderzoeken. Als uitvloeisel van de werkzaamheden van deze werkgroep werd in 1993 een 'interpretative Note to FATF Recommendations 10 and 11' aangenomen. De beoogde lijst van andere financiële instellingen is daaraan gehecht. De afspraak luidt evenwel dat elke lidstaat zelf mag uitmaken welke van deze instellingen aan anti-witwasmaatregelen worden onderworpen. De lijst omvat onder andere: spaarbanken, inclusief postspaarbanken, banken van lening, bouwspaarbanken, effectenmakelaars en effectenhandelaars, creditcard-maatschappijen, chequeverzilveraars, instellingen die telegrafisch geld overmaken, wisselkantoren, financieringsbedrijven, instellingen voor consumentenkrediet, laesemaatschappijen, factormaatschappijen en goudhandelaars.

3.5.3 *Legitimatieplicht voor cliënten en registratie*

12. *Financiële instellingen moeten geen anonieme rekeningen of rekeningen op kennelijk fictieve namen opnemen: zij moeten worden verplicht (op grond van de wet, voorschriften, akkoorden tussen de toezichthoudende autoriteiten en financiële instellingen, of akkoorden ter zake tussen de financiële instellingen onderling) de identiteit van eenmalige en vaste cliënten vast te stellen aan de hand van een officieel of ander betrouwbaar legitimatiebewijs en deze identiteit te registreren, wanneer zij een relatie aangaan of transacties uitvoeren (met name bij het openen van een rekening of een*

AVT90, p. 23.

Als bijlage II opgenomen bij het Fatf-jaarverslag 1993-1994.

spaarbankboekje, het aangaan van fiduciaire transacties, het huren van bankkluizen en het uitvoeren van grote transacties in contanten).

Banken dienen hun cliënten te kennen om aldus te voorkomen dat ze ongewild meewerken aan criminele activiteiten. Bovendien betekent de identificatieplicht voor de witwasser een moeilijk te nemen barrière in de placement-fase van een witwasoperatie. Daarnaast moeten politie en justitie de mogelijkheid hebben om een onderzoek in te stellen op basis van betrouwbare gegevens omtrent de transacties en de identiteit van cliënten. Vandaar dat in aanbeveling 12 de randvoorwaarden worden geschetst voor een betrouwbare tenaamstelling bij financiële transacties.

13. *Financiële instellingen moeten redelijke maatregelen treffen om informatie te verkrijgen omtrent de ware identiteit van de personen namens wie een rekening wordt geopend of een transactie wordt uitgevoerd indien wordt vermoed dat de cliënt niet namens zichzelf handelt, met name in geval van zgn. domiciliaire instellingen, bedrijven, stichtingen, trusts, enzovoorts die geen handels- of produktievestiging hebben of enige andere vorm van commerciële activiteiten verrichten in het land waarin hun zetel is gevestigd.*

In hoofdstuk 2 is beschreven dat personen die betrokken zijn bij het witwassen van criminele gelden gebruik maken van rechtspersonen en in het bijzonder van brievenbusmaatschappijen (shell- en trustcompanies, managementfirms etc.) om hun ware identiteit te verhullen. Wanneer banken worden geconfronteerd met dergelijke rechtspersonen moeten zij 'redelijke maatregelen' treffen om de ware identiteit van de cliënt te achterhalen. Waarin die 'redelijke maatregelen' dienen te bestaan wordt niet in de aanbevelingen vermeld. In deze lacune voorziet de 'interpretative note to recommendations 12, 13, 16 tot 19 concerning the utilisation in moneylaundersing schemes of accounts in the names of customers who are not natural persons'. Voorzover hier van belang luidt deze notitie als volgt: 'In order to fulfil identification requirements concerning legal entities, financial institutions should take measures as to:

- (i) verifying the legal existence and structure of the customer by obtaining either from a public register or from the customer or both, proof of incorporation, including information concerning the customer's name, legal form, address, directors and provisions regulating the power to bind the entity.
- (ii) verifying that any person purporting to act on behalf of the customer is so authorised and identifying that person, when necessary'.

Indien de bank vermoedt dat natuurlijke personen de rechtspersoon misbruiken om hun ware identiteit te verhullen moeten zij de cliënt vragen om de persoonsgegevens van de rechthebbenden. Indien deze daaraan geen gehoor geeft dient de transactie als ongebruikelijk te worden aangemeld bij de bevoegde autoriteiten.

14. *Financiële instellingen moeten ten minste gedurende vijf jaar alle nodige bescheiden betreffende nationale en internationale transacties bewaren om onmiddellijk te kunnen voldoen aan verzoeken om inlichtingen van de bevoegde autoriteiten. Deze bescheiden moeten toereikend zijn om individuele*

Als bijlage I opgenomen bij het jaarverslag van de Fatf 1993-1994.

transacties te kunnen reconstrueren (met inbegrip van de bedragen en muntsoorten), teneinde, indien nodig, bewijsmateriaal te leveren voor de vervolging van criminele gedragingen.

Financiële instellingen moeten een registratie bijhouden van de persoonsgegevens van de cliënt (bijvoorbeeld kopieën of registers van officiële legitimatiebewijzen als paspoorten, identiteitskaarten, rijbewijzen of soortgelijke documenten), rekeningoverzichten en bedrijfscorrespondentie, zulks gedurende ten minste vijf jaar na het opheffen van de rekening.

Bedoelde bescheiden moeten beschikbaar zijn voor nationale bevoegde autoriteiten in verband met de strafrechtelijke vervolging en opsporing.

Gedurende de layering-fase van een witwasoperatie wordt getracht door het veelvuldig overschrijven van geld de herkomst daarvan te verhullen. Dergelijke transacties laten evenwel een papieren spoor achter in de administratie van financiële instellingen. Dit papieren spoor vormt een belangrijke schakel in justitieel onderzoek naar witwasoperaties. Vandaar dat in aanbeveling 14 minimumeisen worden gesteld aan de administratie van financiële instellingen. Ons land heeft deze eisen verwerkt in de Wet identiteitvaststelling bij financiële dienstverlening 1993 die de gelijknamige wet uit 1988 vervangt. Deze wet dient tevens ter implementatie van de aanbevelingen 12 en 13. Zie daaromtrent paragraaf 4.2.

3.5.4 Meer medewerking van financiële instellingen

15. Financiële instellingen moeten bijzondere aandacht besteden aan alle ingewikkelde, ongebruikelijke, grote transacties en aan alle ongebruikelijke transactiepatronen die geen duidelijk economisch of waarneembaar rechtmatig doel hebben. De achtergrond en het doel van dergelijke transacties moeten, voor zover mogelijk, worden nagegaan, waarna de bevindingen schriftelijk moeten worden vastgelegd en beschikbaar moeten zijn ten behoeve van functionarissen belast met het toezicht, de accountantscontrole en de wetshandhaving.
16. Indien financiële instellingen vermoeden dat het geld is verkregen uit misdaad, moet het toegestaan dan wel verplicht zijn dat zij hun vermoedens onmiddellijk melden aan de bevoegde autoriteiten. Er moeten dan ook wettelijke bepalingen zijn die financiële instellingen en hun personeel beschermen tegen strafrechtelijke of civielrechtelijke aansprakelijkheid wegens schending van een verbod op onthulling van informatie uit hoofde van een overeenkomst of een bepaling van wettelijke, regulerende of administratieve aard, indien zij bij de bevoegde autoriteiten te goeder trouw aangifte doen van vermeende strafbare feiten, zelfs indien hun niet precies bekend is welke strafbare feiten het betreft en ongeacht of zich daadwerkelijk strafbare feiten hebben voorgedaan.
17. Financiële instellingen, alsmede directeuren en werknemers daarvan, moeten hun cliënten niet inlichten, en in bepaalde gevallen niet mogen inlichten, wanneer informatie over hen aan de bevoegde autoriteiten wordt gemeld.
18. In geval van een stelsel van verplichte aangifte, of indien van toepassing, in geval van een stelsel van vrijwillige aangifte, moeten financiële instellingen die hun vermoedens melden aan de bevoegde autoriteiten de aanwijzingen van laatstgenoemden in acht nemen.
19. In landen waarin geen verplichting bestaat bedoelde vermoedens te melden, moet een financiële instelling die argwaan koestert omtrent de verrichtingen van een cliënt, doch verkiest geen aangifte te doen bij de bevoegde autoriteiten, weigeren deze cliënt behulpzaam te zijn, de relatie met hem verbreken en zijn rekeningen opheffen.

Binnen de bij de FATF aangesloten landen bestond onenigheid over de vraag of het melden van ongebruikelijke gedragingen van cliënten door financiële instellingen verplicht of toegestaan moest zijn. Het begrip 'toegestaan' moet in dit verband worden begrepen tegen de achtergrond van een eventuele civielrechtelijke

aansprakelijkheid van de bank die een transactie bij de autoriteiten heeft aangemeld t.o.v. de daardoor benadeelde cliënt. Aanbeveling 16, waar wordt gesproken over 'toegestaan danwel verplicht', draagt de sporen van dit meningsverschil. Voor de landen die bij de Europese Unie zijn aangesloten is deze kwestie inmiddels niet meer van belang omdat de hierna te bespreken richtlijn van de Raad uitgaat van een ondubbelzinnige meldingsplicht. De aanbevelingen 15 t/m 17 zijn evenals de relevante artikelen uit de richtlijn van de Raad in ons land verdisconteerd in de Wet MOT (zie paragraaf 4.3).

20. *Financiële instellingen moeten programma's tegen het witwassen ontwikkelen. Deze programma's dienen ten minste het volgende te omvatten:*
- a) *het ontwikkelen van interne beleidslijnen, procedures en controlemechanismen, waaronder de aanwijzing op directieniveau van functionarissen die toezien op de inachtneming hiervan, alsook adequate selectieprocedures teneinde een hoog peil te waarborgen bij de aanwerving van personeel;*
 - b) *een continu opleidingsprogramma voor het personeel;*
 - c) *een controlefunctie om het systeem te testen.*

Aanbeveling 20 heeft betrekking op de interne gang van zaken binnen het bankbedrijf. Deze materie zal worden belicht in hoofdstuk 5.

3.5.5 *Landen die geen of onvoldoende regels hebben om het witwassen tegen te gaan*

21. *Financiële instellingen moeten bijzondere aandacht besteden aan zakenrelaties en transacties met personen, bedrijven en financiële instellingen uit landen die deze aanbevelingen niet of niet in voldoende mate toepassen. Wanneer de transacties geen duidelijk economisch of waarneembaar rechtmatig doel hebben, moeten de achtergrond en het doel van dergelijke transacties, voor zover mogelijk, worden nagegaan, waarna de bevindingen schriftelijk moeten worden vastgelegd en beschikbaar moeten zijn ten behoeve van functionarissen belast met het toezicht, de accountantscontrole en de wetshandhaving.*
22. *Financiële instellingen moeten erop toezien dat de bovengenoemde beginselen ook worden toegepast op in het buitenland gevestigde filialen en dochterinstellingen, met name in landen die deze aanbevelingen niet of niet in voldoende mate toepassen, voor zover de ter plaatse vigerende wetten en voorschriften zulks toelaten. Wanneer de ter plaatse vigerende wetten en voorschriften toepassing hiervan beletten, moeten de bevoegde autoriteiten in het land van de moederinstelling door de financiële instelling op de hoogte worden gebracht van het feit dat zij deze aanbevelingen niet kan toepassen.*

In paragraaf 2.5 hebben wij de landen opgesomd waarvan wordt vermoed dat zij een voorname rol spelen in het internationale moneylaundering-circuit. Het spreekt voor zichzelf dat banken bij transacties met deze landen een bijzondere oplettendheid dienen te betrachten. De FATF heeft er echter bewust vanaf gezien om een zogenaamde 'zwarte of grijze lijst' op te stellen van verdachte landen. Er wordt meer heil verwacht van een diplomatie van overreding en beïnvloeding van deze staten. In het Nederlandse stelsel van de Wet MOT (zie hoofdstuk 4) zijn in de lijst van indicatoren van ongebruikelijke transacties geen 'verdachte'

Met de Wet-MOT wordt tevens uitvoering gegeven aan de aanbevelingen 20, 21, 26, 28 en 32.

Naar verluid hanteert het Internationaal Monetair Fonds wel een dergelijke zwarte lijst.

landen opgenomen. Wel is een onderscheid gemaakt tussen transacties binnen de Europese Unie en daarbuiten.

3.5.6 *Andere maatregelen om het witwassen van deviezen te vermijden*

23. *De haalbaarheid moet worden bestudeerd van maatregelen om contanten aan de grens op te sporen of te controleren, zulks onder strenge voorwaarden om een juist gebruik van de informatie te garanderen en zonder op enigerlei wijze het vrije verkeer van kapitaal te belemmeren.*

In paragraaf 2.4 is aandacht besteed aan de smokkel van chartaal geld. Naar de mate waarin landen in Noord-Amerika en West-Europa er in slagen om effectief op te treden tegen het witwassen van crimineel vermogen zal de behoefte toenemen om dergelijk vermogen buiten deze regio's in het betalingsverkeer te brengen. Aangezien crimineel vermogen in hoofdzaak wordt gegenereerd in de genoemde regio's zal de smokkel van chartaal geld toenemen. Uit een recent rapport van het U.S. General Accounting Office (voorjaar 1994) bleek dat inderdaad grote hoeveelheden baar geld de Verenigde Staten worden uitgesmokkeld. Het Amerikaanse voorbeeld laat zien dat een effectieve bestrijding van deze geld smokkel niet eenvoudig is. Het internationale personen- en goederenverkeer is zo immens dat een doelmatige controle op geldsmokkel een enorme handhavingsinspanning zou vergen.

24. *De landen moeten de haalbaarheid en het nut overwegen van een stelsel waarin banken en andere financiële instellingen en tussenpersonen alle nationale en internationale geldtransacties boven een bepaald bedrag melden aan een nationale centrale instantie met een geautomatiseerde databank die ter beschikking staat van de bevoegde autoriteiten in witwaszaken, onder strenge voorwaarden om een juist gebruik van de informatie te garanderen.*

In de Verenigde Staten werd in 1970 een wet aangenomen die banken verplichte alle kastransacties van \$10.000,- of hoger te melden, het Currency Transaction Reporting (C.T.R.) system. Het congres zag dit toen als een doeltreffend instrument om de in die tijd in de Verenigde Staten sterk opkomende drugsproblematiek te bestrijden, door het aan de drugshandelaren ontnemen van de mogelijkheid om door hun activiteiten gegenereerde opbrengsten het witte geldcircuit binnen te loodsen. Hoewel in aanbeveling 24 deze optie aan de deelnemende landen uitdrukkelijk wordt voorgehouden heeft ons land gemeend daarvan te moeten afzien omdat zo'n systeem onwerkbaar zou zijn. In de V.S komen jaarlijks zo'n 8 miljoen meldingen binnen, zodat de betrokken politiediensten door de bomen het bos niet meer zien, terwijl het anderzijds voor ervaren witwassers een koud kunstje is om d.m.v. smurfing buiten de termen van een melding te blijven. Bovendien zijn de kosten voor het bankwezen aanzienlijk. Het invullen van een CTR kost ongeveer 45 minuten. In het totaal vergt het invullen van CTR's op jaarbasis 6 miljoen uur, hetgeen neerkomt op 3.750 manjaren. Bij een gemiddeld inkomen van \$ 40.000,- betekent dat \$150.000.000,- (Bron: F.H. Horbeek, Hoofd Coördinatie Beveiliging Rabobank Organisatie).

Bank Secrecy Act, 31 USC §§ 5311-5328 en The Money Laundering Control Act §§ 1956, 1957, 1960.

25. *De landen moeten in het algemeen de ontwikkeling van moderne en veilige technieken voor geldbeheer verder aanmoedigen, waaronder het bevorderen van het gebruik van cheques, betaalkaarten, de rechtstreekse toezending van "salary cheques" en het registreren van effecten, zulks om te stimuleren dat alternatieven worden gevonden voor betaling in contanten.*

In het algemeen geldt dat elke vorm van administratie een risico vormt voor de witwasser. Het papieren spoor kan immers leiden tot ontdekking van de witwasoperatie. Tegen die achtergrond is het zinnig het gebruik van contant geld, het meest anonieme betaalmiddel, zoveel mogelijk te ontmoedigen. Daar staat tegenover dat ook moderne betaalmiddelen kunnen worden gebruikt bij moneylaundering operaties. In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat criminele gelden vaak worden weggesluisd naar zogenoemde taxhavens. Wanneer het geld eenmaal is gestort op een rekening bij een bank in een tax-haven kan de betrokkene met een credit-card (vooral een zogenoemde gold-card) overal op de wereld over zijn geld beschikken.

3.5.7 *Toepassing; taken van de autoriteiten belast met de regulering en andere administratieve autoriteiten*

26. *De bevoegde autoriteiten belast met het toezicht op banken en andere financiële instellingen of tussenpersonen, of andere bevoegde autoriteiten, moeten erop toezien dat de betrokken instellingen beschikken over adequate programma's die het witwassen tegengaan. Bedoelde autoriteiten moeten uit eigen beweging of op verzoek met andere functionarissen van justitie en politie in eigen land samenwerken op het gebied van de opsporing en vervolging van witwaspraktijken, en daarbij hun deskundigheid beschikbaar stellen.*
27. *Er moeten bevoegde autoriteiten worden aangewezen om een effectieve toepassing van al deze aanbevelingen te waarborgen, door middel van administratief toezicht en regulering, in andere - per land te omschrijven - beroepen die handelen in geld.*

In Nederland oefent De Nederlandsche Bank NV toezicht uit op de banken en andere financiële instellingen. Tot 1 februari 1995 vielen wisselkantoren niet onder het toezicht van De Nederlandse Bank. In deze situatie is verandering gekomen door de in werking treding van de Wet inzake de wisselkantoren (zie: par. 4.4.). De wisselkantoren vielen reeds onder de Wet MOT (zie: par. 4.1.). Dat betekent dat deze bedrijven evenals de banken verplicht zijn om ongebruikelijke transacties te melden aan het Meldpunt (zie hieromtrent hoofdstuk 4). Sinds de inwerkingtreding van de Wet MOT op 1 februari 1994 hebben de banken duizenden ongebruikelijke transacties aangemeld. Dit staat in schril contrast met de sporadische meldingen door de wisselkantoren. Aangezien wordt vermoed dat met name de wisselkantoren een belangrijke rol spelen bij het witwassen van crimineel geld lijkt het er op dat deze beroepsgroep vooralsnog onvoldoende meewerkt aan het meldsysteem. Volgens de directeur van het Meldpunt is het probleem bij de wisselkantoren dat er geen makkelijk toegankelijke organisatie is die daarop kan worden aangesproken. Ook de 'mutual evaluation', waarbij de anti-witwasmaatregelen in ons land zijn doorgelicht, maakt melding van onvoldoende toezicht op NBF's (Non-Banking Financial institutions). De Wet inzake de Wisselkantoren (zie paragraaf 4.4.) heeft in deze situatie echter een belangrijke verbetering gebracht. Sinds 1 januari 1995 vallen overigens ook Casino's en credit-

cardmaatschappijen onder de Wet Mot.

28. *De bevoegde autoriteiten moeten richtlijnen opstellen die financiële instellingen helpen bij het opsporen van verdachte gedragspatronen bij cliënten. Dergelijke richtlijnen zullen zich in de loop van de tijd moeten ontwikkelen en zijn nooit uitputtend. Voorts zullen dergelijke richtlijnen in de eerste plaats dienen als middel tot vorming van het personeel van financiële instellingen.*
29. *De bevoegde autoriteiten die zijn belast met de regulering van of het toezicht op financiële instellingen moeten de nodige maatregelen nemen van wetgevende of regelgevende aard om te voorkomen dat de zeggenschap over of het eigendom van een aanmerkelijke deelneming in financiële instellingen wordt verworven door criminelen of met hen verbonden personen.*

Dat met name aanbeveling 29 geen overbodige luxe is blijkt uit het feit dat met name in Oost-Europa de financiële wereld in toenemende mate wordt geïnfiltréerd door de georganiseerde misdaad. Financiële instellingen buiten deze regio zullen daarop alert dienen te zijn wanneer zij zakelijke relaties aangaan met financiële instellingen in het G.O.S.

3.6 De Richtlijn van de Raad van 10 juni 1991

In de Richtlijn van de Raad van 10 juni 1991 (pb 91/308) zijn de belangrijkste van de bovenstaande aanbevelingen overgenomen, met dit verschil dat de eerdere verplichtingen berusten op juridisch niet afdwingbare afspraken tussen de betrokken staten en de Richtlijn de lidstaten van de EG juridisch verplicht tot implementatie.

Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 10 juni 1991

Het doel van de richtlijn is het beschermen van de soliditeit en de integriteit van het financiële stelsel en het bijdragen aan de bestrijding van het witwassen van geld.

De richtlijn geeft een definitie van witwassen en legt een aantal verplichtingen op. Dit zijn:

Art. 1 Definitie van witwassen

- De omzetting of overdracht van voorwerpen, wetende dat deze zijn verworven uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijk activiteit, met het oogmerk de illegale herkomst ervan te verhelen of te verhullen of een persoon die bij deze activiteit is betrokken, te helpen ontkomen aan de wettelijke gevolgen van zijn daden.
- Het verhalen of verhullen van de werkelijke aard, oorsprong, vindplaats, vervreemding, verplaatsing, rechten op of eigendom van voorwerpen, wetende dat deze verworven zijn uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijke activiteit.
- De verwerving, het bezit of het gebruik van voorwerpen,

Zie: Staatscourant 29 december 1994, Vaststelling indicatoren ongebruikelijke transacties.

Zie: Jaarverslag BVD 1994, p. 31 en 32.

wetende op het tijdstip van verkrijging, dat deze voorwerpen zijn verworven uit een criminele activiteit of uit deelneming aan een dergelijk activiteit.

- Deelneming aan, medeplichtigheid tot, poging tot, hulp aan, aanzetten tot, vergemakkelijken van, of het geven van raad met het oog op het begaan van de in voorgaande punten bedoelde daden.

Art. 2 Witwasverbod

- Transacties waarvan men weet of vermoedt dat ze verband houden met witwassen mogen niet worden uitgevoerd.

Art. 3 Identificatie- en Legitimatieplicht

- Cliënten moeten zich door overlegging van bewijsstukken legitimeren wanneer zij zakelijke betrekkingen aangaan.
- De identificatieplicht geldt ook voor incidentele transacties van niet-rekeninghouders, waarvan het bedrag 15.000 ecu of meer bedraagt en ook als er een verband lijkt te bestaan tussen meerdere kleine transacties.
- Ook indien er een vermoeden van witwassen bestaat, maar het bedrag kleiner is dan 15.000 ecu geldt de identificatieplicht.
- Indien men twijfelt of een cliënt voor eigen rekening handelt dient vastgesteld te worden voor wier rekening gehandeld wordt.
- Indien de cliënt een kredietinstelling of financiële instelling is hoeft niet tot identificatie te worden overgegaan.
- Indien vaststaat dat de transactie betaald wordt door het debiteren van een rekening die op naam van de cliënt is geopend bij een instelling die ook tot legitimeren verplicht is, behoeft ook geen identificatie plaats te vinden.

Art. 4 Registratie/Bewaarplicht

- Van legitimatiebewijzen moeten copieën of verwijzingen ernaar gedurende 5 jaar na beëindiging van de relatie bewaard blijven.
- Van transacties moeten de bewijsstukken eveneens 5 jaar bewaard blijven.

Art. 5 Onderzoeksplicht

- Transacties die bijzonder geschikt zijn voor witwassen moeten met meer dan gewone zorgvuldigheid worden onderzocht.

Art. 6 Meldplicht

- Feiten en omstandigheden die zouden kunnen wijzen op witwassen moeten uit eigen beweging worden gemeld.
- Alle gewenste inlichtingen moeten worden verstrekt.

Art. 7 Onthouding/Doorgang

- Banken dienen zich te onthouden van transacties, waarvan zij weten of vermoeden dat zij verband houden met witwassen totdat zij de autoriteiten hebben ingelicht.
- Wanneer het niet mogelijk is zich te onthouden of indien

door melding de vervolging van de witwassers wordt belemmerd, moet de informatie onmiddellijk daarna worden verstrekt.

Toelichting:

- *De autoriteiten kunnen banken verzoeken transacties door te laten gaan met een door het Openbaar Ministerie verstrekte schriftelijke vrijwaring, maar alleen op uitdrukkelijk verzoek. De Rabobankorganisatie zal hierbij grote terughoudendheid betrachten. Niet alleen omdat witwassen ingevolge art. 2 van de richtlijn en de helingartikelen is en ook interne regelgeving overtreden moet worden, maar ook omdat onderzoeken naar witwassen bijzonder ingewikkeld zijn en veel tijd vragen, dikwijls meer dan een jaar. Hierdoor raken meerdere personen bij de bank bij het onderzoek betrokken, waardoor o.a. problemen met de geheimhouding kunnen ontstaan. Ook loopt de bank grotere risico's op interne fraude in verband met de grote hoeveelheden contact geld. Daarom zijn extra controles noodzakelijk. Ook raakt een bank, die met vrijwaring meewerkt aan witwastransacties, als zodanig bekend en trekt daardoor andere criminelen aan.*
- *Witwastransacties, die eerst niet als zodanig onderkend, moeten, zodra het vermoeden van witwassen ontstaan, alsnog worden gemeld.*

Art. 8 Geheimhoudingsplicht

- Aan cliënt of derden mag niet worden medegedeeld dat inlichtingen zijn verstrekt of dat een onderzoek wordt ingesteld.

Art. 9 Vrijwaring

- Wanneer een werknemer of een lid van de leiding van een bank te goeder trouw en met inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid meldt, is de bank, de werknemer of de leiding op generlei wijze aansprakelijk.

Art. 10 Informatieplicht DNB

- Indien DNB tijdens inspecties feiten ontdekt die bewijsmateriaal kunnen vormen voor witwassen moeten zij dit melden bij de bevoegde autoriteiten.

Art. 11 Opleidingsplicht

- De bank moet passende procedures ontwikkelen, implementeren, uitvoeren en controleren teneinde transacties die verband (kunnen) houden met witwassen te onderkennen, onderzoeken, voorkomen, verhinderen en melden.
- De bank moet maatregelen nemen om de medewerkers activiteiten te leren onderkennen, die verband kunnen houden met witwassen en instrueren hoe zij in die gevallen moeten handelen.

Vanuit strafrechtelijk perspectief zijn met name het verbod op het witwassen van geld en de verplichting voor financiële instellingen om met de overheid samen te werken van belang. Deze

strekken tot de harmonisatie van het straf(proces)recht van de lidstaten op het betrokken beleidsterrein. Een dergelijke opgelegde harmonisatie stuit evenwel op het verzet van (enkele van) de lidstaten. Deze betogen dat de Raad niet de bevoegdheid heeft om in te grijpen in het strafrecht van de lidstaten. Het strafrecht zou zo nauw zijn verbonden met de nationale cultuur dat aan de statelijke soevereiniteit op dit terrein niet zou mogen worden getornd. Deze gevoeligheid heeft er toe geleid dat de in de door de commissie voorbereide concept-richtlijn opgenomen plicht tot het strafbaarstellen van witwassen alsmede de verplichting om een ondubbelzinnige aangifteplicht voor dergelijke delicten in de nationale wetgeving op te nemen het in de definitieve richtlijn van de Raad niet hebben gehaald. In plaats daarvan wordt gesproken over het 'verbieden' van witwassen (hetgeen iets anders is dan strafbaar stellen) en het instellen van een meldplicht voor ongebruikelijke transacties (hetgeen iets anders is dan een aangifteplicht voor verdachte transacties). Met de richtlijn werd aanvankelijk beoogd een eenvormige delictsommschrijving van witwassen in alle bij de Europese Unie aangesloten lidstaten te bewerkstelligen. Daarmee worden mogelijke juridische beletselen bij de internationale samenwerking inzake de bestrijding van moneylaundering voorkomen. Een vaste voorwaarde voor interstatelijke rechtshulp, uitlevering etc. is immers dat de betreffende gedraging zowel naar het recht van de verzoekende als de verzochte staat strafbaar moet zijn gesteld (de eis van dubbele strafbaarstelling). De doelstelling van een eenvormige strafbaarstelling is in de definitieve richtlijn niet gerealiseerd. Zoals hierboven reeds is aangestipt spreekt de richtlijn over het 'verbieden' van witwassen. Deze formulering verschafte de Nederlandse regering de mogelijkheid om te betogen dat ons land reeds aan de in de richtlijn opgenomen verplichting had voldaan daar witwassen in de omschrijving van de richtlijn valt onder de helingsbepalingen van het Wetboek van Strafrecht. Hierdoor zou het overbodig zijn om een aparte strafbaarstelling van witwassen in het Wetboek van Strafrecht op te nemen. Het is overbodig op te merken dat aldus van de beoogde afstemming van het strafrecht op het onderhavige terrein in de diverse lidstaten weinig terecht komt.

In het voorstel van de commissie werd de lidstaat verplicht tot invoering van wetgeving die bestuurders en werknemers van bancaire instellingen gebiedt om van de 'ontdekking van elk feit dat verband kan houden met de strafbare handeling die bestaat uit het witwassen van crimineel geld' aangifte te doen bij de 'terzake voor strafbare handelingen bevoegde gerechtelijke of politie-autoriteiten'. Deze ondubbelzinnige aangifteplicht van mogelijke strafbare feiten is in de definitieve richtlijn omgezet in een meldplicht van ongebruikelijke transacties. Het verschil tussen een meldplicht en een aangifteplicht is voor een niet gespecialiseerde jurist nauwelijks te begrijpen. Een aangifteplicht betekent dat een ieder die kennis draagt van een bepaald

Zie hieromtrent: D. van der Landen, Naar een GeUNIEficeerd strafrecht, DD 24 (1994), afl. 9, p. 921-939.

strafbaar feit is verplicht daarvan aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar (dat wil zeggen bij politie of justitie). In art. 160 van het Wetboek van Strafvordering is voorzien in zo'n aangifteplicht voor een aantal ernstige delicten. Deze aangifteplicht dient te worden onderscheiden van de 'meldplicht' die is opgenomen in de Wet MOT, waarmee Nederland gevolg heeft gegeven aan de richtlijn. Deze wet verplicht financiële instellingen om 'ongebruikelijke' transacties te melden bij een meldpunt. Transacties zijn ongebruikelijk indien ze voldoen aan een aantal (halfjaarlijks) in de staatscourant te publiceren indicatoren. Het Meldpunt is geen opsporingsorgaan maar is 'uit praktische overwegingen' gehuisvest bij de Divisie Centrale Recherche Informatie van het Korps Landelijke Politiediensten. In het licht van de reeds aangestipte gevoeligheden aangaande de bevoegdheid van de raad inzake de harmonisatie van het straf(-proces)recht is deze oplossing begrijpelijk omdat daarmee naar de letter geen strafvorderlijke aangifteplicht wordt gecreëerd. De facto is er nauwelijks verschil tussen een meldplicht en een aangifteplicht. Het lijkt er veel op dat deze constructie in de wet-MOT de Europese organen duidelijk moet maken dat ons land niet gediend is van Europese inmenging in de nationale strafrechtelijke aangelegenheden.

4 Nationale implementatie

4.1 Heling

Uit hoofdstuk 3 is gebleken dat de internationale gemeenschap sterk aandringt op een strafrechtelijke bestrijding van witwassen. Tegen deze achtergrond is het op het eerste gezicht merkwaardig dat de Nederlandse wetgever geen aparte strafbepalingen heeft ingevoerd waarin witwassen tot misdrijf wordt benoemd. Noch in het Wetboek van Strafrecht, noch in de bijzondere strafwetgeving is een expliciete delictomschrijving van die strekking te vinden. Daar komt nog bij dat de Nederlandse regering heeft aangekondigd een dergelijke aparte strafbaarstelling ook voor de nabije toekomst niet te overwegen. Volgens de Nederlandse regering is dat ook niet nodig gezien de recente wijziging van de helingsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Dit standpunt verdient nadere toelichting.

De wettelijke omschrijving van het delict heling is vanouds aanzienlijk ruimer dan datgene wat in het normale spraakgebruik onder deze term wordt begrepen. De oude tekst van de wet luidde als volgt:

*Art. 416. - 1. Hij die **opzettelijk** enig door misdrijf verkregen **voorwerp** koopt, huurt, inruilt, in pand neemt, als geschenk aanneemt of **uit winstbejag** verkoopt, verhuurt, verruilt, in pand geeft, **vervoert, bewaart of verbergt**, wordt als schuldig aan heling gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren of geldboete van de vijfde categorie.*

- 2. Dezelfde straf wordt opgelegd aan hem die opzettelijk uit de opbrengst van enig door misdrijf verkregen voorwerp voordeel trekt.

Art. 417. Hij die een gewoonte maakt van het opzettelijk kopen, inruilen, in pand nemen of verbergen van door misdrijf verkregen voorwerpen, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

*Art. 417bis. - 1. Hij die enig **voorwerp** koopt, huurt, inruilt, in pand neemt, als geschenk aanneemt of **uit winstbejag** verkoopt, verhuurt, verruilt, in pand geeft, **vervoert, bewaart of verbergt**, wordt, indien **aan zijn schuld te wijten is dat zijn handeling een door misdrijf verkregen voorwerp betreft**, gestraft met gevangenisstraf of hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de vijfde categorie.*

- 2. Dezelfde straf wordt opgelegd aan hem die uit de opbrengst van enig voorwerp voordeel trekt, indien aan zijn schuld te wijten is dat zijn handeling een door misdrijf verkregen voorwerp betreft.

In 1991 werd de wet gewijzigd (Stb. 1991, 520). De desbetreffende

bepalingen hebben sindsdien de volgende redactie:

Art. 416. 1. Als schuldig aan opzetheling wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie:

a. hij die **een goed** verwerft, **voorhanden heeft** of overdraagt, dan wel een persoonlijk recht op of een zakelijk recht ten aanzien van een goed vestigt of overdraagt, terwijl hij ten tijde van de verwerving of het voorhanden krijgen van het goed dan wel het vestigen van het recht **wist dat het een door misdrijf verkregen goed betrof**;

b. hij die **opzettelijk uit winstbejag** een door misdrijf verkregen **goed voorhanden heeft** of overdraagt, dan wel een persoonlijk recht op of zakelijk recht ten aanzien van een door misdrijf verkregen goed overdraagt.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die opzettelijk uit de opbrengst van enig door misdrijf verkregen goed voordeel trekt.

Art. 417. Hij die van het plegen van opzetheling een gewoonte maakt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

Art. 417bis. 1. Als schuldig aan schuldheiling wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vijfde categorie:

a. hij die **een goed** verwerft, **voorhanden heeft** of overdraagt, dan wel een persoonlijk recht op of zakelijk recht ten aanzien van een goed vestigt of overdraagt, terwijl hij ten tijde van de verwerving of het voorhanden krijgen van het goed dan wel het vestigen van het recht **redelijkerwijs had moeten vermoeden dat het een door misdrijf verkregen goed betrof**.

b. hij die uit winstbejag een goed voorhanden heeft of overdraagt dan wel een persoonlijk recht op of zakelijk recht ten aanzien van een goed overdraagt, terwijl hij redelijkerwijs moet vermoeden dat het een door misdrijf verkregen goed betreft.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die uit de opbrengst van enig goed voordeel trekt, terwijl hij redelijkerwijs moet vermoeden dat het een door misdrijf verkregen goed betreft.

Vanwaar deze veranderingen? Uit de parlementaire stukken blijkt dat de belangrijkste drijfveer achter de wijziging was gelegen in de wens om slagvaardiger te kunnen optreden tegen de vermogenscriminaliteit. De onderliggende gedachte was dat je diefstallen, inbraken e.d. effectiever kunt bestrijden indien je het de dader moeilijker maakt om van zijn gestolen waar af te komen. Door de heler harder aan te pakken zou je de steler een gevoelige slag toebrengen.

De verbinding tussen de helingsbepalingen en het onderwerp witwassen van geld was aanvankelijk slechts secundair van aard, en dan nog beperkt tot een specifieke groep delicten. Zo merkte de minister van justitie in de Memorie van Toelichting op dat

door de wetswijziging tevens wordt voldaan aan de internationale wens in actie te komen tegen het witwassen van vermogens die verkregen zijn uit de handel in verdovende middelen.

Waarom zijn deze wijzigingen nu inderdaad ook van belang voor de witwasproblematiek? Het gaat, in hoofdzaak, vooral om drie veranderingen:

- a. Het begrip 'voorwerp' in artt. 416 en 417bis Sr is vervangen door de term 'goed'. Voor financiële instellingen is dit van groot belang, omdat naast handelingen met chartaal geld, die reeds onder het bereik van de oude bepalingen vielen, nu ook verrichtingen met giraal geld heling kunnen opleveren.
- b. In de oude tekst werd een omstandige opsomming gegeven van specifieke gedragingen (koopt, huurt, als geschenk aanneemt etc.), waarbij voor sommige daarvan ook nog een moeilijk te bewijzen motief werd vereist (uit winstbejag vervoeren, bewaren, verbergen etc.). De nieuwe tekst rept daarentegen eenvoudigweg van voorhanden hebben en overdragen, terwijl het winstbejag nog slechts een rol speelt in de variant in het eerste lid sub b van artt. 416 en 417bis Sr. Dit is een verruiming die in relatie tot witwassen vooral bewijsproblemen voor het Openbaar Ministerie kan verminderen.
- c. Ten slotte is in art. 416 (en bij implicatie ook in art. 417) Sr het begrip 'opzettelijk' vervangen door het bestanddeel 'wetende dat het een door misdrijf verkregen goed betrof'.

Om de betekenis van de laatstgenoemde wijziging te doorgronden, is een iets ruimere beschouwing over heling noodzakelijk. Heling is een begunstigingsdelict. Dat houdt in dat de strafwaardigheid van het feit berust op de omstandigheid dat als gevolg van de heling iemand anders, de delinquent, profijt heeft van zijn misdaad. Na de invoering van het Wetboek van Strafrecht in 1886 kon iemand alleen wegens dit delict worden bestraft, indien het Openbaar Ministerie kon bewijzen dat hij wist dat het goed van misdrijf afkomstig was. Omdat dit bewijs moeilijk te leveren is, werd in 1919 de in art. 417bis Sr geregelde schuldheling ingevoerd. Sedertdien kennen we dus twee varianten.

Ten eerste de opzetheling (artt. 416 en 417 Sr). Daarbij moet worden aangetekend dat op grond van vaste rechtspraak door de Hoge Raad vanaf de jaren '50 onder opzet mee wordt begrepen het zogenaamde 'voorwaardelijke opzet'. Dit bestanddeel kan worden bewezen indien de dader weliswaar niet wist maar wel 'welbewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard' dat het goed van misdrijf afkomstig was. Tegen deze achtergrond is de vraag

Kamerstukken 21565, nr. 3, p. 2. Dat het aspect van bestrijding van vermogenscriminaliteit voorop stond en de witwasproblemen als een gelukkig - maar bijkomend - nevenprodukt werden gezien, blijkt ook uit de omstandigheid dat de memorie van toelichting niet mede werd ondertekend door de minister van financiën.

Zie C.D. Schaap,

Hazewinkel-Suringa/Rommelink, Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht, 8e druk, p. 373; [...].

Vaste jurisprudentie sedert het Cicero-arrest HR 9 november 1954, NJ 1955, 55.

gerezen naar de consequenties van de zojuist sub c genoemde wetswijziging in 1991. Betekent het vervangen van de term 'opzettelijk' door de woorden 'wetende dat ...' dat de constructie van het voorwaardelijk opzet bij de nieuwe delictsomschrijving niet meer kan worden toegepast? Volgens de Hoge Raad is dit niet het geval. Het college oordeelde dat ook de huidige formulering van art. 416 Sr van toepassing is indien de dader bewust de aanmerkelijke kans aanvaardde dat het goed van misdrijf afkomstig is.

Naast de opzetheling staat de schuldheiling (art. 417bis Sr). Kenmerkend voor dit delict is dat de dader niet wist dat het goed van misdrijf afkomstig was en ook niet bewust een vrij groot risico accepteerde dat dat het geval was. Het verwijt is hier dat de dader onvoorzichtig was: dat hij kon weten en behoorde te beseffen dat er iets niet pluis was.

Voor de bancaire praktijk is dit alles rechtstreeks van belang. Een financiële instelling, resp. de werknemer daarvan, kan zich schuldig maken aan heling wanneer men geld (giraal of chartaal) of andere vermogensbestanddelen voorhanden heeft of overdraagt, terwijl men weet, vermoedt of redelijkerwijs behoort te vermoeden dat het door misdrijf verkregen is. Daarmee is de relatie tussen witwassen en heling gegeven: de bijdrage van de financiële instelling aan het witwassen van geld, vervult onder de in artt. 416-417 bis Sr genoemde voorwaarden de delictsomschrijving van heling.

Resteert nog de kernvraag wanneer de bank, resp. de medewerker, 'behoort te vermoeden' dat er een illegaal luchtje aan het geld zit. Zoals bij alle culpose delicten het geval is, spelen hier uiteenlopende factoren een rol. Van belang is vooral de dagelijkse praktijk in een bepaalde branche, met de bijbehorende geschreven en ongeschreven regels. In de onderhavige sector zal meer in het bijzonder ook gewicht worden toegekend aan de hieronder in 4.3 te bespreken indicatorenlijst bij de wet MOT. Indien er sprake is van een ongebruikelijke transactie in de zin van deze wet - en een melding achterwege blijft - kan dat gemakkelijk een omstandigheid opleveren waaruit voortvloeit dat de financiële instelling had behoren te vermoeden dat het geld van misdrijf afkomstig was.

Hoewel de bedoeling van de wetgever daar aanvankelijk niet primair op was gericht, blijkt uit de bovenstaande beschouwing dat een groot aantal typische witwashandelingen vallen onder de delictsomschrijving van heling. De vraag is of deze stand van zaken voldoende redenen oplevert om het standpunt van de Nederlandse regering te onderschrijven dat een aparte strafbaarstelling van witwassen daarom overbodig is. Wij zijn van mening dat er toch wel bezwaren verbonden zijn aan de thans gekozen wetgevingstechniek:

HR 16 februari 1993, NJ 1994, 32 m.n. Sch.; AA 1993, p. 491 m.n. J. de Hullu.

In geval van een feitelijk vermoeden ligt de zaak duidelijk: dan wordt (tenminste) voldaan aan het vereiste van voorwaardelijk opzet, inhoudende dat welbewust de niet te kleine kans wordt aanvaard dat het geld van misdrijf afkomstig is.

- Om te beginnen is er in het algemeen spraakgebruik en in de belevingswereld van niet-juristen een belangrijk verschil tussen heling en witwassen. Het zou de duidelijkheid dienen indien daarbij wordt aangesloten in de strafwetgeving.
- Een aparte delictsomschrijving van witwassen zou een signaal aan de samenleving hebben gevormd dat we het verschijnsel serieus nemen en scherp willen bestrijden. Dit zou het normbewustzijn op dit punt hebben vergroot.
- Een 'hard' juridisch bezwaar tegen de huidige regeling is voorts dat de witwasser niet onder de artt. 416 e.v. Sr valt indien hij zelf de delicten heeft gepleegd waarvan de baten worden witgewassen. Dit is een gevolg van het karakter van heling als begunstigingsdelict.
- Ten slotte is er een lacune in de wet waar het zwarte geld een gevolg is van het verzwijgen van genoten inkomsten bij de belasting. In dergelijke gevallen is er namelijk wel een delict gepleegd (zie art. 68 AWR en art. 225 Sr), maar zijn de gelden niet 'door misdrijf verkregen' (de betrokkene beschikte immers reeds over het geld, maar had het moeten afdragen aan de fiscus). In dergelijke situaties kan een derde/profiteur/witwasser niet wegens heling worden bestraft.

Op grond van deze overwegingen zijn wij van oordeel dat het aanbeveling verdient om in de nabije toekomst alsnog een afzonderlijke strafbaarstelling van witwassen in te voeren. Voor de redactie van een dergelijke bepaling zou te rade kunnen worden gegaan bij diverse buitenlandse regelgevers, waarvan de belangrijkste in hoofdstuk 6 worden besproken.

4.2 De Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening 1993

De Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening 1993 (hierna: de WIF 1993) is de opvolger van een gelijknamige wet uit 1988. Destijds werd de wet ingevoerd ter bestrijding van fiscale fraude, met name door middel van zogenaamde nummerrekeningen, zwarte-kluiskredieten e.d. De WIF 1988 voldeed echter niet aan de eisen van de EG-richtlijn 91/308 (zie hoofdstuk 3 hierboven). In de nieuwe wet, die per 1 februari 1994 in werking is getreden, wordt in de lacunes voorzien. De kernbepaling in de wet wordt gevormd door art 2:

"De financiële instelling is verplicht de identiteit van een cliënt vast te stellen voordat zij aan die cliënt een financiële dienst verleent."

Deze bepaling geeft aanleiding tot de volgende, samenhangende

C.D. Schaap, J.M. Reijntjes, Witwassen van geld strafbaar als heling, in: P.C. van Duyne e.a. (red.), Misdaadgeld, Arnhem 1993, p. 121-122.

Zie o.a. D.R. Doorenbos, Het criminaliseren van money laundering als communautaire verplichting, Delikt en Delinkwent 1993, p. 353; idem, Money laundering, Delikt en Delinkwent 1993, p. 773.

vragen:

- a. Op welke financiële instellingen is de wet van toepassing?
- b. Op welke financiële diensten heeft de wet betrekking?
- c. Op welke wijze moet de identiteit worden vastgesteld?
- d. Welke gegevens van de cliënt moeten worden bewaard?
- e. Wanneer moeten gegevens aan de autoriteiten beschikbaar worden gesteld?

ad a. De wet is van toepassing op banken, kredietinstellingen, verzekeringsmaatschappijen, assurantiebemiddelaars, beleggingsinstellingen, effectenbemiddelaars en vermogens beheerders. Daarnaast wordt bepaald dat de wet eveneens van toepassing zal zijn op later bij Algemene Maatregel van Bestuur toe te voegen categorieën beroepen, bedrijven en instellingen. Ten tijde van invoering van de wet kondigde de regering al aan dat in ieder geval de wisselkantoren en creditcardmaatschappijen onder het bereik van de wet zouden worden gebracht, een voornamen dat inmiddels is gerealiseerd.

ad b. Voor wat betreft de in aanmerking komende financiële diensten is aansluiting gezocht bij de eerdergenoemde EG-richtlijn. De lijst ziet er als volgt uit:

- 1°. in bewaring nemen van effecten, bankbiljetten, munten, muntbiljetten, edele metalen en andere waarden;
- 2°. openstellen van een rekening waarop een saldo in geld, effecten, edele metalen of andere waarden kan worden aangehouden;
- 3°. verhuren van een safe-loket;
- 4°. verrichten van een uitbetaling ter zake van het verzilveren van coupons of vergelijkbare stukken van obligaties of vergelijkbare waardepapieren;
- 5°. sluiten van een levensverzekeringsovereenkomst als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf tegen een premie als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel p, van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf boven een door Onze Minister te bepalen bedrag, alsmede het daarbij verlenen van bemiddeling;
- 6°. doen van een uitkering uit hoofde van een levensverzekeringsovereenkomst als bedoeld onder 5° welke meer bedraagt dan een door Onze Minister te bepalen bedrag;
- 7°. verlenen van een dienst ter zake van een transactie of van kennelijk met elkaar samenhangende transacties, met een tegenwaarde of gezamenlijke tegenwaarde welke gelijk is aan dan wel meer bedraagt dan een door Onze Minister te bepalen bedrag, dat voor onderscheiden soorten van transacties verschillend kan zijn;
- 8°. verlenen van andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen diensten.
Opmerking verdient dat ook op dit punt de mogelijkheid is gecreëerd om bij Algemene Maatregel van Bestuur andere diensten toe te voegen.

ad c. In de wet is precies aangegeven met welke documenten de identiteit mag worden vastgesteld. Art. 3 bepaalt:

- 1. Indien de cliënt een natuurlijke persoon is, wordt de

identiteit vastgesteld met behulp van een van de volgende documenten:

- a. een geldig reisdocument in de zin van de Paspoortwet;
 - b. een geldig rijbewijs als bedoeld in artikel 9, eerste lid, onder 3e, van de Wegenverkeerswet;
 - c. een document waarover een vreemdeling ingevolge de Vreemdelingenwet moet beschikken ten bewijze van zijn identiteit en zijn verblijfsrechtelijke positie;
 - d. een document dat door Onze Minister is aangewezen.
2. Indien de cliënt een Nederlandse rechtspersoon is dan wel een buitenlandse rechtspersoon die in Nederland is gevestigd, wordt de identiteit vastgesteld met behulp van een gewaarmerkt uittreksel uit het register van de Kamer van Koophandel en Fabrieken waar die rechtspersoon is ingeschreven dan wel met behulp van een door een in Nederland gevestigde notaris opgemaakte akte.
 3. Indien de cliënt een buitenlandse rechtspersoon is die niet in Nederland is gevestigd, wordt de identiteit vastgesteld met behulp van een door een in een van de lidstaten gevestigde notaris of een daarmee vergelijkbare persoon opgemaakte akte of een daarmee vergelijkbaar document voor zover het betreft een in een van de lidstaten gevestigde rechtspersoon, en met behulp van een door een in Nederland gevestigde notaris opgemaakte akte voor zover het betreft een buiten de lidstaten gevestigde rechtspersoon.
 4. Onze Minister bepaalt welke gegevens ten minste in de akte of het document, bedoeld in het tweede en derde lid, moeten zijn opgenomen.

ad d. Ingevolge art. 6 moeten de navolgende gegevens van de cliënt door de instelling worden bewaard:

De financiële instelling is verplicht de volgende gegevens vast te leggen op een zodanige wijze dat deze toegankelijk zijn:

- a. de naam, het adres en de woonplaats dan wel plaats van vestiging van de cliënt en van degene te wiens name het depot of de rekening wordt gesteld, van degene die toegang tot het safe-loket zal hebben of degene te wiens name een uitbetaling of transactie wordt verricht, alsmede van hun vertegenwoordigers;
- b. de aard, het nummer en de datum en plaats van uitgifte van het document met behulp waarvan de identiteitsvaststelling heeft plaatsgevonden, behoudens indien artikel 4 van toepassing is;
- c. de aard van de financiële dienst; en
- d. 1° in het geval van het in bewaring nemen van de in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 1°, genoemde waarden: het desbetreffende depotnummer en de marktwaarde die deze waarden vertegenwoordigen op het tijdstip van de inbewaringneming, of bij ontstentenis van een marktwaarde het bedrag dat deze waarden vertegenwoordigen, berekend volgens andere in het maatschappelijk verkeer gebruikelijke waardeeringsgrondslagen, of indien het bedrag dat deze waarden vertegenwoordigen in redelijkheid niet kan worden vastgesteld, een nauwkeurige omschrijving van die

- waarden;
- 2° in het geval van het openstellen van een rekening: een duidelijke omschrijving van de soort rekening en het aan die rekening toegekende nummer;
 - 3° in het geval van verhuur van een safe-loket: het nummer of een andere onderscheidende aanduiding van het desbetreffende safe-loket;
 - 4° in het geval van het verrichten van uitbetalingen ter zake van het verzilveren van coupons of vergelijkbare stukken van obligaties of vergelijkbare waardepapieren: het bedrag dat met de transactie is gemoeid en het desbetreffende rekeningnummer;
 - 5° in het geval van het sluiten van een levensverzekeringsovereenkomst: het nummer van de rekening ten laste waarvan de eerste premiebetaling wordt gedaan;
 - 6° in het geval van het doen van een uitkering uit hoofde van een levensverzekeringsovereenkomst: het nummer van de rekening ten gunste waarvan de uitkering wordt gedaan;
 - 7° in het geval van een financiële dienst als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 7°: het bedrag dat met de transactie is gemoeid en het desbetreffende rekeningnummer;
 - 8° in het geval van een financiële dienst als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 8°: de op die dienst betrekking hebbende gegevens die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.

De bewaarplicht heeft betrekking op een periode van vijf jaar na het beëindigen van de overeenkomst op grond waarvan de financiële dienst is verleend of tot vijf jaar na het uitvoeren van een financiële dienst als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, onder 4° of 7° (art. 7).

ad e. De bedoeling van de wet is uiteraard om het de overheid mogelijk te maken de hier verzamelde gegevens te benutten in het kader van justitiële onderzoeken. Daarom is vooral van belang wanneer de financiële instelling verplicht is de geregistreeerde gegevens aan het bevoegde gezag ter beschikking te stellen. Deze materie is geregeld in art. 126a Sv, dat is ingevoerd bij de zogenaamde 'plukze wetgeving' (zie par. 4.6.) en in de Wet-MOT (zie memorie van toelichting op artikel 7 van de WIF 1993).

Niet-naleving van de verplichtingen ingevolge deze wet is strafbaar als economisch delict (artt. 8 en 9 WIF 1993).

4.3 De Wet Melding Ongebruikelijke Transacties

Uit de internationale initiatieven terzake van money laundering vloeien grosso modo drie verplichtingen voort. Ten eerste het criminaliseren van witwassen, ten tweede het opleggen van een identificatieplicht bij financiële dienstverlening, en ten slotte een meldingsplicht ten aanzien van verdachte financiële transacties.

Alvorens een begin te maken met de bespreking van de manier waarop aan de derde verplichting in Nederland uitvoering is

gegeven, wijzen wij op twee algemene strafrechtelijke uitgangspunten die het decor vormen van iedere meldingsplicht voor particulieren.

Ten eerste: In Nederland bestaat geen algemene verplichting tot het doen van aangifte van misdrijven. Burgers die kennis dragen van gepleegde strafbare feiten zijn weliswaar steeds bevoegd om dat te melden bij de politie, maar zijn daartoe slechts in uitzonderlijke gevallen verplicht. Dit vloeit voort uit het systeem van artt. 160-162 Sv (zie bijlage I).

Van belang is vast te stellen dat de aangifteplicht voor particulieren alleen betrekking heeft op extreme situaties. Het moet dan gaan om misdrijven tegen de veiligheid van de staat (artt. 92-110 Sr), de levensgevaar veroorzakende delicten uit titel VII van het Tweede Boek (doen verongelukken van vliegtuigen e.d.), moord en doodslag c.a. (artt. 287-299 Sr), wederrechtelijke vrijheidsbeneming, en mensenroof en verkrachting. Het is duidelijk dat vergrijpen in de sfeer van het witwassen - hoe belastend die ook kunnen zijn - daar wat ernst betreft niet bij in de buurt komen. Het tweede dat opvalt is dat zowel voor particulieren (art. 160 lid 2 Sv) als voor ambtenaren (art. 162 lid 3 Sv) de aangifteplicht absoluut wordt opgeschort indien de betrokkene door de aangifte gevaar zou doen ontstaan voor strafvervolgning van zichzelf of van iemand in zijn naaste omgeving. Dit brengt ons tot een tweede strafrechtelijk uitgangspunt dat moet worden besproken als referentiekader voor wettelijke meldingsplichten.

Het tweede algemene uitgangspunt is dat in het strafrecht het nemo tenetur beginnel in verstrekkende mate wordt gerespecteerd. Dit beginsel, onder andere neergelegd in diverse internationale verdragen, houdt in dat burgers door de overheid niet mogen worden gedwongen om actief bij te dragen aan hun eigen strafrechtelijke veroordeling.

Tegen deze achtergrond moet het stelsel worden gezien dat per 1 februari 1994 geldt onder vigeur van de Wet MOT.

De Nederlandse wetgever heeft er van afgezien een meldingsplicht terzake van verdachte transacties in te voeren. Het voert te ver, zo luidde de redenering, om gewone burgers te belasten met het vormen van een oordeel over de vraag of er een redelijk vermoeden bestaat dat de wet is/wordt overtreden. In plaats daarvan is gekozen voor de constructie waarin ongebruikelijke transacties moeten worden signaleerd. De sleutelbepaling is art. 9 MOT:

"1. Een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig een financiële dienst verleent, is verplicht een daarbij verrichte of voorgenomen ongebruikelijke transactie onverwijld te melden aan het Meldpunt.

Zie o.a. art. 14 lid 3 sub 9 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het verdrag van New York van 1966.

2. Een melding bevat, voor zover mogelijk, de volgende gegevens:

- a. de identiteit van de cliënt;
- b. de aard en het nummer van het identiteitsbewijs van de cliënt;
- c. de aard, het tijdstip en de plaats van de transactie;
- d. de omvang en (...) de bestemming en de herkomst van de bij de transactie betrokken gelden, effecten, edele metalen of andere waarden;
- e. de omstandigheden op grond waarvan de transactie als ongebruikelijk wordt aangemerkt."

De wet is gericht tot 'ieder' die bij de uitoefening van beroep of bedrijf een financiële dienst verleent. Door de omschrijving van financiële diensten in art. 1 van de wet, worden vervolgens de concrete normadressaten omlijnd. Het gaat over de volgende diensten (wij geven de wet iets verkort weer):

- inbewaring nemen van effecten, geld, edele metalen en andere waarden;
- openstellen van een rekening in geld, effecten, edele metalen of andere waarden;
- verhuren van een safeloket;
- uitbetalen van coupons en vergelijkbare stukken;
- sluiten van levensverzekeringen en het bemiddelen daarbij;
- een uitkering doen uit hoofde van een levensverzekering;
- crediteren en debiteren van een rekening als bedoeld bij het tweede gedachtenstreepje;
- wisselen van guldens of vreemde valuta.

Ook hier is weer in de wet bepaald dat de lijst van diensten bij Algemene Maatregel van Bestuur kan worden uitgebreid. Opnieuw zijn al direct bij invoering van de wet de creditcard uitgevende instellingen genoemd als eerst in aanmerking komende kandidaten. Daarnaast is de wet dus van toepassing op banken, kredietinstellingen, commissionairs in effecten, wisselkantoren, verzekeringsmaatschappijen, assurantietussenpersonen en vermogensbeheerders.

De cruciale vraag in relatie tot de MOT is natuurlijk wanneer een transactie als 'ongebruikelijk' moet worden aangemerkt. Deze vraag is even moeilijk als belangrijk.

Aangezien niet in algemene termen te zeggen is welke verrichtingen buiten het normale patroon vallen, is een gedifferentieerd systeem ontworpen. Er zijn vier hoofdgroepen van activiteiten onderscheiden, die elk aan een apart regime zijn onderworpen. De vier categorieën zijn: a. bank- en effectentransacties, b. het sluiten van een levensverzekeringsovereenkomst, c. het doen van een uitkering uit hoofde van een levensverzekeringsovereenkomst, en d. transacties door of met De Nederlandsche Bank N.V.

Voor elke hoofdgroep zijn vervolgens twee soorten maatstaven ontworpen, waaraan moet worden getoetst om te beslissen of een transactie 'ongebruikelijk' moet worden genoemd. De maatstaven

worden indicatoren genoemd. Er zijn objectieve en subjectieve indicatoren. Bij de eerste soort is aan de hand van harde gegevens eenduidig vast te stellen of aan de indicator wordt voldaan. Toepassing van de subjectieve indicatoren vereist daarentegen een persoonlijk oordeel van de bankemployé.

Het lijkt ons noodzakelijk om de lijst van op dit moment geldende indicatoren hier integraal weer te geven:

Bijlage A (= eerste hoofdgroep)

I Melding verplicht (= objectieve indicatoren):

A. Transacties die aan politie of justitie worden gemeld:

1. Transacties of voorgenomen transacties die in verband met witwassen aan politie of justitie worden gemeld.

B. Contante transacties:

1. Transacties boven *f* 1.000.000,-.
2. Transacties boven *f* 25.000,- (of de tegenwaarde daarvan) waarbij omwisseling plaatsvindt in grotere coupures.
3. Transacties boven *f* 25.000,- (of de tegenwaarde daarvan) waarbij omwisseling plaatsvindt in een andere valuta.
4. Transacties boven *f* 25.000,- betreffende aankoop door cliënt van cheques, traveler-cheques of soortgelijke betaalmiddelen.
5. Transacties boven *f* 25.000,- (of de tegenwaarde daarvan) waarbij effecten zijn betrokken.
6. Transacties boven *f* 25.000,- die voldoen aan **twee of meer van de volgende indicatoren:**
 - a. ongeteld;
 - b. in vreemde valuta;
 - c. niet gestort op eigen rekening of rekening werkgever;
 - d. overboeking naar buitenlandse rekening.

C. Girale transacties:

1. Transacties door niet-rekeninghouders boven *f* 25.000,- bestemd voor het buitenland.

D. Fysieke in- of uitlevering van effecten:

1. Fysieke in- of uitlevering van effecten boven *f* 25.000,-, behalve:
 - * van of aan kredietinstellingen, effecteninstellingen, of centrale effectenbewaarinstellingen;
 - * bij fysieke inlevering van effecten onder *f* 1.000.000,- door een cliënt ter creditering van een effectenrekening op naam van de inleverende cliënt zelf.

II Melding verplicht indien de instelling oordeelt dat de

volgende situaties van toepassing zijn (= subjectieve indicatoren):

A. Vermoedelijke witwastransacties:

1. Transacties of voorgenomen transacties waarvan wordt vermoed dat ze verband houden met witwassen.

B. Nieuwe rekeningen:

1. Rekeningen waarbij wordt voldaan aan **twee of meer** van de volgende indicatoren:
 - a. niet-ingezetene;
 - b. identificatieproblemen;
 - c. ongewoon conditieaanbod;
 - d. opvallend aantal rekeningen.

C. Contante transacties:

1. Voorkeur van de cliënt voor transacties onder het grensbedrag waarbij het vermoeden bestaat dat deze daarmee melding wil voorkomen.
2. Transacties boven f 25.000,- die voldoen aan **twee of meer** van de volgende indicatoren:
 - a. identificatieproblemen;
 - b. ongewoon conditieaanbod;
 - c. transactie a-typisch voor cliënt;
 - d. kleine coupures;
 - e. ongebruikelijke verpakking;
 - f. frequente storting door niet-rekeninghouder;
 - g. cliënt zonder aanwijsbare reden nerveus;
 - h. cliënt wordt vergezeld en gecontroleerd;
 - i. cliënt handelt als stroman;
 - j. geen verklaarbaar legaal doel of geen zichtbare relatie met bedrijfsactiviteiten;
 - k. opvallende omzet of opvallende wijziging van het rekening-saldo;
 - l. inkomende stroom bestaat uit veel kleine bedragen en uitgaande stroom uit grote bedragen.

D. Girale transacties:

1. Transacties boven f 10.000.000,- die voldoen aan twee of meer van de volgende indicatoren:
 - a. uit het buitenland;
 - b. naar het buitenland;
 - c. opvallend aantal rekeningen;
 - d. geen relatie met bedrijfsactiviteiten.

Bijlage B: Sluiten van een levensverzekeringsovereenkomst (= tweede hoofdgroep)

I Melding verplicht (= objectieve indicatoren):

1. Een (aanvraag voor een) levensverzekering die in verband met witwassen aan politie of justitie wordt gemeld.
2. De eerste premie of de koopsom wordt contant betaald en bedraagt meer dan f 100.000,-.

II Melding verplicht indien de levensverzekeraar of assurantië-tussenpersoon oordeelt dat de volgende situaties van toepassing zijn (= subjectieve indicatoren):

1. (Aanvraag voor) een levensverzekering waarvan wordt vermoed dat deze verband houdt met witwassen.
2. Levensverzekeringen waarvoor de eerste premiebetaling of de koopsom meer dan f 25.000,- bedraagt en die voldoet aan **drie of meer** van de volgende indicatoren.
 - a. de verzekeringnemer heeft woonplaats buiten de EU/EER;
 - b. de verzekeringnemer geeft geen (eigen) vaste woonplaats op;
 - c. de eerste premiebetaling of de koopsomstorting vindt plaats vanaf een rekening bij een bank buiten de EU/EER;
 - d. de looptijd van de verzekering is 3 jaar of minder;
 - e. de premie/koopsombetaling bedraagt meer dan f 500.000,-;
 - f. de verzekeringnemer heeft in het lopende kalenderjaar **reeds drie of meer koopsompolissen tegen contante betaling** bij uw maatschappij of, in geval van tussenpersonen, door uw bemiddeling gesloten;
 - g. betaling geschiedt in kleine coupures, met ongeteld geld, in ongewone verpakking, in vreemde valuta, met postwissels, cheques of andere waardepapieren;
 - h. er zijn problemen bij de identificatie;
 - i. de verzekering wijkt sterk af van wat van deze verzekeringnemer, alle omstandigheden in aanmerking genomen, verwacht werd of mag worden (gezien inkomen, beroep, eerder gesloten verzekeringen), met andere woorden de verzekering is ongewoon voor de verzekeringnemer;
 - j. **de verzekeringnemer accepteert zeer onvoordelige voorwaarden**, die niet samenhangen met gezondheid of leef-

Europese Unie (EU): België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Groot-Brittannië (exclusief Kanaaleilanden en Isle of Man), Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje.
EER: de EU-lid-staten, Finland, Liechtenstein, Noorwegen, Oostenrijk, IJsland, Zweden.

- k. tijd;
een (reëel) verzekerd belang kan niet worden ver-
klaard.

Bijlage C: Afwickelen van een levensverzekeringsovereenkomst: uitkeringen (op de einddatum, bij belening of bij afkoop) uit levensverzekering (= derde hoofdgroep)

I Melding verplicht (= objectieve indicatoren):

1. Een uitkering uit levensverzekering die in verband met witwassen aan politie of justitie wordt gemeld.
2. Een uitkering van boven f 100.000,- op een rekening bij een bank buiten de EU/EER, binnen 5 jaar na het sluiten van de verzekering.
3. Een uitkering van boven f 100.000,- in verband met een verzekering die binnen twee jaar voor de expiratiedatum, de belening of de afkoop is overgedragen, of waarvan de begunstiging binnen die periode is gewijzigd (deze indicator is niet van toepassing op een overdracht aan, dan wel de begunstigingswijziging ten behoeve van een kind of kleinkind).
4. Een contante uitkering van boven f 50.000,- binnen 5 jaar na het sluiten van de verzekering.
5. Een contante uitkering van boven f 100.000,- (alleen van toepassing indien de verzekering is gesloten na 1 juni 1991 of indien de verzekering binnen twee jaar voor de expiratiedatum, de belening of de afkoop is overgedragen, of de begunstiging binnen die periode is gewijzigd).

II Melding verplicht indien de levensverzekeraar of assurantiestussenpersoon oordeelt dat de volgende situatie van toepassing is (= subjectieve indicatoren):

1. Een vermoeden dat de betrokken verzekering verband houdt met witwassen.

Bijlage D: transacties die worden verricht door of met De Nederlandsche Bank N.V. en door of met de Settlement Bank of the Netherlands N.V. (= vierde hoofdgroep)

I Melding verplicht (=objectieve indicatie):

A. Transacties die aan politie of justitie worden gemeld:

1. Transacties of voorgenomen transacties die in verband met witwassen aan politie of justitie worden gemeld.

II Melding verplicht indien de instelling oordeelt dat de volgende situaties van toepassing zijn:

A. Vermoedelijke witwastransacties (= subjectieve indicator):

1. Transacties of voorgenomen transacties waarvan wordt vermoed dat ze verband houden met witwassen.

Bij koninklijk besluit van 22 december 1994 zijn de volgende indicatoren toegevoegd.

Bijlage A: creditcard-transacties

I Melding verplicht:

A. Transacties die aan politie of Justitie worden gemeld: transacties of voorgenomen transacties die, in verband met een gerede aanleiding om te veronderstellen dat er sprake is van witwassen, aan politie of Justitie worden gemeld, moeten ook aan het meldpunt worden gemeld.

B. Storting door cliënt:

contante storting door cliënt in Nederland ten gunste van een creditcardrekening boven f 25.000 of de tegenwaarde daarvan.

C. Gebruik van creditcards:

gebruik van de creditcard in verband met een transactie boven f 25.000 of de tegenwaarde daarvan bij een aangesloten bedrijf in Nederland.

II Melding verplicht indien de instelling oordeelt dat de volgende situaties van toepassing zijn:

A. Vermoedelijke witwastransacties:

transacties of voorgenomen transacties waarbij er gerede aanleiding is om te veronderstellen dat ze verband houden met witwassen.

B. Ontduiken grensbedrag:

herhaaldelijke voorkeur van de cliënt voor transacties onder het grensbedrag waarbij er gerede aanleiding is om te veronderstellen

dat deze daarmee melding wil voorkomen.

Bijlage A: Casino-transacties

I Melding verplicht:

- A. Transacties die aan politie of Justitie worden gemeld:
 - 1. Transacties of voorgenomen transacties die, in verband met een gerede aanleiding om te veronderstellen dat er sprake is van witwassen, aan politie of Justitie worden gemeld, moeten ook aan het meldpunt worden gemeld.
- B. Depot:
 - 1. Het in depot nemen van munten, bankbiljetten en andere waarden boven f 25.000 of de tegenwaarde daarvan.
- C. Girale transacties:
 - 1. Transacties boven f 25.000 of de tegenwaarde daarvan.
- D. Verkoop van speelpenningen:
 - 1. Verkoop aan een cliënt van speelpenningen met een tegenwaarde van meer dan f 25.000 tegen inlevering van buitenlandse munten of bankbiljetten.
 - 2. Verkoop aan een cliënt van speelpenningen met een tegenwaarde van meer dan f 25.000 tegen inlevering van één of meer cheques.

II Melding verplicht indien de instelling oordeelt dat de volgende situaties van toepassing zijn:

- A. Vermoedelijke witwastransacties:
transacties of voorgenomen transacties waarbij er gerede aanleiding is om te veronderstellen dat ze verband houden met witwassen.
- B. Ontduiken grensbedrag:
 - 1. Voorkeur van de cliënt voor transacties onder het grensbedrag waarbij er gerede aanleiding is om te veronderstellen dat deze daarmee melding wil voorkomen.

De lijst van indicatoren wordt opgesteld door de ministers van justitie en financiën. De lijst blijft zes maanden van kracht. De geldigheid kan worden verlengd indien de indicatoren gedurende de periode van zes maanden worden goedgekeurd bij Algemene Maatregel van Bestuur (art. 8 MOT).

De ongebruikelijke transacties moeten worden gemeld bij het zogenaamde 'Meldpunt'. Het Meldpunt is een onderdeel van de organisatie van het Ministerie van Justitie en is gehuisvest bij de divisie CRI van het Korps landelijke politiediensten. De belangrijkste taken van het Meldpunt zijn registratie en analyse.

Ter uitvoering van de eerste taak wordt een register aangelegd. Daarin worden onder andere alle gemelde transacties opgenomen. Het is een register in de zin van de Wet Politieregisters. Gewone politiediensten hebben geen toegang tot dit register. Het Meldpunt bepaalt zelfstandig wanneer er aanleiding is gegevens aan de politie te verstrekken. Een groot voordeel van

het gecentraliseerde Meldpunt is dat het de meldingen vanuit verschillende bronnen kan combineren en kan koppelen aan gegevens uit andere politieregisters.

Het Meldpunt dient voorts de ingekomen informatie te analyseren. Doel is de beschikbare gegevens te bewerken, zodat deze alleen in 'veredelde' vorm naar politie en justitie gaan. De achtergrond van dit arrangement is gelegen in de wens om particulieren niet méér te belasten dan nodig is. Hebben zij een ongebruikelijke transactie gesignaleerd en gemeld, dan zit hun taak erop. Daarop bestaat slechts één - zeer belangrijke - uitzondering. In art. 10 MOT wordt het Meldpunt namelijk bevoegd verklaard om bij de melder om 'nadere inlichtingen en gegevens' te vragen. De instelling is dan verplicht om schriftelijk en in spoedeisende gevallen ook mondeling de gevraagde gegevens te verstrekken binnen een door het Meldpunt bepaalde termijn. Maar vervolgens is het aan de overheid - het Meldpunt - om na te gaan of de ongebruikelijke transactie ook een verdachte transactie is. In drie categorieën gevallen zal de informatie worden doorgegeven aan het opsporingsapparaat:

- indien de melding een redelijk vermoeden van schuld aan een misdrijf oplevert;
- indien het gegevens oplevert die geschikt zijn om in de Criminele Inlichtingen Dienst (CID) databank te worden opgenomen;
- indien de informatie van belang is voor de opsporing of de preventie van misdrijven, vooral wanneer het feiten betreft die een bedreiging van de openbare orde vormen vanwege hun ernst, frequentie, of omdat ze in georganiseerd verband worden gepleegd.

Het Meldpunt fungeert als een soort 'buffer' tussen de financiële instellingen enerzijds en de justitiële organen anderzijds. Het Meldpunt zal dus niet zelf een onderzoek kunnen uitvoeren in iedere als 'verdacht' aangemerkte zaak. De bedoeling is daarentegen dat de bewerkte informatie ter beschikking wordt gesteld van politie en justitie: dat zijn de autoriteiten die vervolgens ten gronde opheldering in de zaak moeten verschaffen.

In de praktijk geschiedt het schiften van de verdachte transacties uit de aangemelde ongebruikelijke transacties aldus: De aangemelde (ongebruikelijke) transacties worden op naam van de opdrachtgever vergeleken met het CIDSI-bestand (C.I.D. subjecten index) van de DCRI. Deze vergelijking geschiedt op basis van het Hit - No Hit principe. Treffers worden 'doorgemeld' aan Finpol. Finpol staat voor Financiële Politiedesk en is per 1 februari 1994 opgericht als onderdeel van de Dienst Financieel Economische Criminaliteit van de DCRI. Finpol fungeert als het politieke coördinatiepunt van verdachte transacties. Het aanwijzen van één centraal punt waaraan het MOT verdachte transacties doormeldt wordt van belang geacht voort de uniforme afhandeling van 'verdachte transacties'. Naast doormelding naar aanleiding van een CIDSI-Hit wordt informatie doorgesluisd van het meldpunt naar Finpol indien het meldpunt of de meldende financiële instelling

Memorie van Toelichting, 23009, nr. 3 p. 13-14; zie ook D.R. Doorenbos, Delikt en Delinkwent 1993, p. 773.

van mening is dat de betreffende transactie een 'verdenking' in de zin van art. 27 WvSv rechtvaardigt. Doorgemelde transacties worden door 'Finpol' op drie verschillende manieren doorgesluist naar het politieveld. In de eerste plaats worden transacties die zijn doorgemeld naar aanleiding van een CIDSI-Hit door Finpol opgenomen in het register van de LCID. Dergelijke informatie komt vervolgens terecht bij de RCID's. Op deze wijze kunnen de regionale politiediensten ten alle tijde via hun RCID structuur beschikken over door Finpol aangeleverde informatie. In de tweede plaats worden transacties of door de meldende instantie of door het MOT als verdacht zijn aangemerkt nader onderzocht. Dit nadere onderzoek bestaat of uit een zogenaamde basis-veredeling (het matchen van de informatie met LCID-systemen, handelsinformatie en belastingdossiers) of uit een uitgebreid vooronderzoek. De bevindingen van dergelijk onderzoek worden, al dan niet in proces-verbaal of rapportvorm doorgegeven aan de betreffende ARI van de DCRI. Deze ARI zal het betreffende regiokorps benaderen om voortzetting van het onderzoek te bewerkstelligen. In de derde plaats is het mogelijk dat financiële instellingen in spoedeisende zaken direct contact opnemen met Finpol. Dergelijke informatie wordt direct doorgegeven aan de Finpol-contactpersonen bij het desbetreffende regionale politiekorps. Aan Finpol is een landelijke officier van justitie verbonden. Deze houdt toezicht op de verwerking van mot-informatie, geeft leiding aan opsporingsonderzoeken zolang er nog geen bevoegde officier van justitie kan worden aangewezen en geeft leiding aan het periodieke beleidsoverleg tussen MOT en Finpol. Ten slotte coördineert deze officier van justitie de aanbevelingen van de meldplichtige bedrijfstakingen van de politie en het openbaar ministerie tot aanpassing van de meldingsindicatoren.

Een groot probleem in verband met de meldingsplicht betreft de aansprakelijkheid van de financiële instelling en haar personeelsleden. Kan de bank bijvoorbeeld door een cliënt tot schadevergoeding worden aangesproken indien een transactie is gemeld waar niets mee aan de hand bleek te zijn? Of kan de melder strafrechtelijk worden vervolgd wanneer een aangemelde en uitgevoerde transactie daadwerkelijk onderdeel van een witwasoperatie blijkt te zijn?

De wet bevat in art. 13 MOT een zogeheten civielrechtelijke vrijwaring. Het artikel bepaalt dat degene die overeenkomstig de regels een melding heeft gedaan, niet aansprakelijk is voor de schade die een derde dientengevolge leidt, tenzij aannemelijk wordt gemaakt dat gelet op alle feiten en omstandigheden in redelijkheid niet tot melding had mogen worden overgegaan. Het is de vraag of hier wel terecht van een echte vrijwaring mag worden gesproken. In feite levert deze bepaling immers niet zozeer een harde exoneratie op, als wel een voorschrift dat de melder bewijsrechtelijk in een gunstiger positie brengt. Vast staat dat een groot aantal claims van teleurgestelde cliënten wel zal afstuiten op de formulering van art. 13. Niettemin zijn er in de literatuur ook allerlei voorbeelden genoemd waarin de beoogde bescherming voor de financiële instellingen tekort schiet.

Zie Dorresteyn, [...] 1993.

In art. 12 MOT is een vorm van strafrechtelijke vrijwaring opgenomen. Gegevens of inlichtingen die aan het Meldpunt zijn verstrekt, kunnen niet dienen als grondslag voor of ten behoeve van een opsporingsonderzoek of een vervolging wegens verdenking van, of als bewijs ter zake van een tenlastelegging wegens overtreding van de helingsartikelen door degene die deze gegevens of inlichtingen heeft verstrekt. Deze bepaling is duidelijk geïnspireerd door het eerder in deze paragraaf besproken nemo tenetur beginsel. Burgers mogen niet worden gedwongen om actief bij te dragen aan hun eigen strafrechtelijke veroordeling. Bovendien: uit een oogpunt van bestrijding van witwassen is het gunstiger als een besmette transactie wordt uitgevoerd en gemeld dan dat de cliënt wordt geweigerd en er (op dat moment en bij die instelling) géén transactie tot stand komt. Kortom, het is een algemeen belang dat degene die loyaal de meldingsplicht naleeft, daar niet in strafrechtelijke zin de dupe van mag worden. Tegen deze achtergrond is het de vraag of de gekozen constructie voldoende bescherming oplevert.

Bij de beoordeling van deze kwestie stellen wij voorop dat de wetgever hier een niet-onintelligente constructie heeft beproefd, die in vergelijkbare situaties goede diensten heeft bewezen. Artikel 12 getuigt terecht van de bedoeling om een melder niet de dupe van zijn eigen melding te doen worden. Anderzijds heeft de wetgever gemeend extra behoedzaam te moeten zijn in de formulering van de 'vrijwaring', kennelijk op grond van de overtuiging dat misbruik dient te worden vermeden. En door deze terughoudendheid is de bescherming van de financiële instelling bepaald niet optimaal te noemen. Zo is de exoneratie beperkt tot een mogelijke strafvervolging wegens heling. Daarmee lijkt vast te staan dat de gegevens die bij een melding worden ingebracht wel degelijk gebruikt zouden mogen worden bij een strafvervolging wegens een ander (grond-)delict. De bank zou bijvoorbeeld wel actief kunnen bijdragen aan een eigen veroordeling wegens deelneming aan valsheid in geschrift (art. 225 Sr). Ook zou de instelling - of de medewerkers van de instelling - vervolgd kunnen worden wegens het deelnemen aan een organisatie die tot oogmerk heeft het plegen van misdrijven, als bedoeld in art. 140 Sr. En ten slotte noemen wij de mogelijkheid van het strafrechtelijke verwijt van art. 189 Sr, waarin diverse vormen van begunstiging afzonderlijk zijn benoemd. De financiële

Uit lid 2 van art. 12 MOT blijkt dat deze regel zowel geldt voor de financiële instelling als voor haar personeelsleden.

Zie o.a. art. 24 van de Wet op de Parlementaire Enquêtes, waarin is vermeld dat inlichtingen die iemand verplicht - en onder ede - heeft moeten verstrekken aan een Parlementaire Enquete-commissie niet nadien als bewijsmateriaal kunnen worden ingebracht tegen de betrokkene [N.B. formulering controleren!]

Zie hieromtrent ook D.R. Doorenbos, [...]

Voorbeeldsgewijs citeren we het derde lid van art. 189 Sr: strafbaar is hij die ... "opzettelijk voorwerpen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen of om wederrechtelijk verkregen voordeel als bedoeld in art. 36e aan te tonen, met het oogmerk om de inbeslagneming daarvan te beletten, te belemmeren of te verijdelen, verbergt, vernietigt, wegmaakt of aan het onderzoek van de ambtenaren van de justitie of politie onttrekt, dan wel door het opzettelijk

instelling is ten aanzien van deze delictomschrijvingen geheel afhankelijk van een terughoudend vervolgingsbeleid door het Openbaar Ministerie. Wel is het uiteraard mogelijk dat de officier van justitie, indien het van belang wordt geacht dat de verdachte transactie wordt doorgezet, de bank schriftelijk toezegt dat zulks op geen enkele wijze zal leiden tot een strafrechtelijke vervolging van de bank. Een dergelijke schriftelijke vrijwaring, bijvoorbeeld afgegeven door de landelijke officier van justitie die aan Finpol is verbonden, vrijwaart de bank van een strafrechtelijke vervolging. Indien het openbaar ministerie deze belofte niet gestand zou doen dan zal zij door de strafrechter niet-ontvankelijk worden verklaard. Van een decisieve *wettelijke* vrijwaring is geen sprake. Ons dunkt dat de schraalheid van de woordkeus in art. 12 MOT niet bijdraagt aan een atmosfeer waarin de banken en andere instellingen uit overtuiging vrijwillig bijdragen aan de behartiging van het aan de wet ten grondslag liggende rechtsbelang. Dat valt te betreuren.

Deze slotsom klemmt temeer waar de positie van de uitvoerende medewerkers nader wordt geïnspecteerd. Uit de wetgevingsstukken blijkt dat de regering door het tweede lid van art. 12 MOT aan de werknemers eenzelfde bescherming heeft willen bieden als aan de rechtspersoon bij wie zij in dienst zijn. In de literatuur is er evenwel op gewezen dat ook deze 'vrijwaring' een gat vertoont. Indien in een twijfelgeval toch wordt gemeld, zal de balie-medewerker vrijwel altijd een hoger geplaatste chef om een oordeel hebben gevraagd. Wanneer dan de instelling zou worden vervolgd wegens een ander delict dan heling - of indien zonder vervolging kan worden aangenomen dat zo'n delict door de rechtspersoon is gepleegd, zie de eerdergenoemde voorbeelden - kan de betrokken chef als feitelijk leidinggever worden aangesproken op basis van art. 51 Sr. Uit een oogpunt van respect voor het nemo tenetur beginsel zou zulks eigenlijk niet mogelijk moeten zijn.

4.4 De Wet inzake de wisselkantoren

De hierboven besproken wetten vormen een nationale implementatie van internationale afspraken c.q. verplichtingen. Dat ligt anders bij de op 1 februari 1995 in werking getreden Wet inzake de wisselkantoren. De Nederlandse wetgever heeft niet willen wachten op internationale afspraken omtrent de aanpak van dubieuze wisselkantoren omdat er sterke aanwijzingen bestonden dat deze bedrijfstak met name in Amsterdam op grote schaal betrokken is bij witwaspraktijken. De Wet op de wisselkantoren beoogt deze

verstrekken van gegevens of inlichtingen aan derden die inbeslagneming belet, vrijdelt of belemmert."

Aldus D.R. Doorenbos, t.a.p.

Wet van 15 december 1994, houdende bepalingen inzake de wisselkantoren (Wet inzake de wisselkantoren), Stb. 1994, 903.

praktijken te bestrijden door deze bedrijfstak inzichtelijk te maken. De wet bestaat uit de volgende onderdelen. Ten eerste wordt er een registratieplicht voor wisselkantoren ingevoerd en wordt het werkzaam zijn als wisselkantoor voor niet geregistreerde instellingen verboden. Deze registratie valt onder de verantwoordelijkheid van De Nederlandse Bank. Ten tweede worden er eisen gesteld aan de betrouwbaarheid van bestuurders en van degenen die het dagelijks beleid (mede) bepalen, alsmede van degenen die rechtstreeks of middelijk bevoegd zijn hen te benoemen of te ontslaan. De antecedenten worden op verzoek van De Nederlandsche Bank N.V. onderzocht teneinde de betrouwbaarheid van voornoemde personen te toetsen. Ook de bedrijfsvoering en de administratieve organisatie van een wisselkantoor zullen aan bepaalde eisen moeten voldoen. Ten derde is voorzien in de mogelijkheid om wisselkantoren onder bepaalde omstandigheden uit het register te schrappen.

De op deze wijze verzamelde gegevens is van belang op te kunnen nagaan of de wisselkantoren voldoen aan de hun wettelijk opgelegde verplichtingen, met name voor wat betreft de melding van ongebruikelijke transacties en de identificatie bij financiële dienstverlening. Met name voor wat het de Wet-Mot betreft bestaat gerede twijfel aan de loyale uitvoering daarvan door de onderhavige bedrijfstak. Het aantal meldingen door de wisselkantoren aan het Meldpunt van ongebruikelijke transacties blijft namelijk sterk achter bij de verwachtingen.

De Wet inzake de wisselkantoren kan tegen deze achtergrond worden gezien als een belangrijke ondersteuning van de eerdere wetgeving gericht op de bestrijding van moneylaundering.

4.5 Daderschap Rechtspersonen

In het bovenstaande zijn een groot aantal strafbaarstellingen de revue gepasseerd. Dergelijke strafbaarstellingen luiden altijd: "Hij die (gevolgd door een handeling, bijvoorbeeld heling) wordt gestraft met (gevolgd door een sanctie)". Betekent dit nu dat de bank-medewerker die de handeling heeft uitgevoerd of de bank zelf (als rechtspersoon) dan wel de directie (als feitelijk leidinggever) strafrechtelijk aansprakelijk is voor de verboden handeling? Teneinde deze vraag te beantwoorden zullen wij hieronder kort in gaan op de diverse daderschapsvormen. Teneinde ons exposé overzichtelijk te houden beperken wij ons tot de hoofdlijnen en zien wij af van een integrale bespreking van de jurisprudentie op dit terrein.

In beginsel is degene die zelf de handeling verricht daarvoor strafrechtelijk aansprakelijk. De gedraging van de bank-medewerker kan echter onder omstandigheden de bank worden aangerekend. In dat geval moet aan twee criteria zijn voldaan: Het beschikkingscriterium (ook wel machts criterium genoemd) en het aanvaardingscriterium. Aan het beschikkingscriterium is voldaan indien de rechtspersoon (de bank) erover vermocht te beschikken of de handelingen van de medewerker al dan niet plaatsvinden. Aan

Tweede Kamer, 6 oktober 1994, 7-254.

het aanvaardingscriterium is voldaan indien de desbetreffende handelingen van de medewerker 'blijkens den loop van zaken' door de bank werd aanvaard of placht te worden aanvaard. Het beschikkingscriterium levert meestal geen problemen op. De bank heeft in de regel een zekere zeggenschap over de binnen haar organisatie optredende personen. Zo beschouwd kan de bank beschikken over de handelingen van zijn medewerkers. De zeggenschap van de bank vindt zijn begrenzing bij gedragingen van medewerkers die volstrekt vreemd zijn aan, en los staan van, de dagelijkse bancaire activiteiten. Daarvan is bijvoorbeeld sprake indien een medewerker van de bank tijdens zijn dienstbetrekking handelt in heroïne. Dergelijke 'nevenactiviteiten' vallen buiten de risicosfeer van de onderneming. De bank heeft dan niet kunnen 'beschikken' over de gedraging van de medewerker. Bij witwasactiviteiten ligt dat anders. De faciliteiten die een bankmedewerker een witwasser verleent liggen doorgaans binnen de sfeer van het bancaire bedrijf. In zo'n geval is vrijwel altijd aan het beschikkingscriterium voldaan. Het 'aanvaardingscriterium' wordt door de Hoge Raad tamelijk ruim geïnterpreteerd. Zo is een uitdrukkelijke goedkeuring van de litigeuze gedraging van de medewerker door de hoogste bedrijfsleiding niet noodzakelijk. Het 'aanvaarden' van de litigeuze gedraging door de rechtspersoon kan blijken uit 'de feitelijke gang van zaken binnen de onderneming'. Het is zelfs niet noodzakelijk dat de hoogste leiding binnen de bank op de hoogte was van de verboden gedraging. Het volstaat indien de gedraging is verricht in het kader van de bedrijfspolitiek en de baten zijn toegevloeid aan de rechtspersoon. De uiterste grens van het aanvaardingscriterium wordt bereikt indien de gedragingen zijn verricht in strijd met door de leiding uitgevaardigde instructies. Maar zelf in dat geval is er nog sprake van 'aanvaarding door de rechtspersoon' indien overigens aan de bovenstaande criteria is voldaan. Naast de medewerker die de handeling heeft verricht en de bank zelf kan ook de hoogste leiding binnen de bank worden vervolgd op grond van het daderschap van de rechtspersoon (zie art. 51 WvSr). In dat geval wordt gesproken van 'feitelijk leidinggeven' aan de verboden gedraging.

De aansprakelijkheid van de hoogste leiding volgt uit het daderschap van de rechtspersoon. Dat betekent dat in ieder geval aan de criteria voor de toerekening van de gedraging aan de rechtspersoon moet zijn voldaan. Verder moet de feitelijk leidinggever een zodanige machtspositie hebben bekleed binnen de onderneming dat hij persoonlijk zeggenschap had over de verboden gedraging. Zulks geldt doorgaans voor de leden van de Raad van Bestuur maar soms ook voor lager geplaatsten binnen de organisatie (divisiedirecteuren, afdelingshoofden etc.). De feitelijk leidinggever is pas aansprakelijk indien hij een zekere persoonlijke wetenschap heeft gehad van de verboden gedragingen. Het is niet noodzakelijk dat deze wetenschap betrekking had op het in de dagvaarding genoemde feit. Zijn wetenschap kan ook betrekking hebben op "dergelijke feiten". De feitelijk leidinggever heeft die feiten aanvaard indien hij daar geen einde aan heeft gemaakt en ook als hij die feiten niet heeft voorkomen.

4.6 De Plukze-wetgeving en het Strafrechtelijk Financieel Onderzoek

Op 1 april 1993 werd in ons land de zogenoemde plukze-wetgeving van kracht. Deze wetgeving verschaft justitie een aantal bevoegdheden om het voordeel dat is behaald met criminele activiteiten te achterhalen en te ontnemen. De voorwaarden waaronder wederrechtelijk verworven vermogensbestanddelen vatbaar zijn voor confiscatie staan in het nieuwe artikel 36e van het Wetboek van Strafrecht. Voor financiële instellingen is met name het onderzoek naar wederrechtelijk verkregen vermogen van belang. Teneinde eventuele witwasconstructies te kunnen ontrafelen is bij de plukze-wetgeving het zogenaamde strafrechtelijk financieel onderzoek ingevoerd. Dit onderzoek onderscheidt zich van het normale opsporingsonderzoek door enkele speciaal op het financiële gewin gerichte dwangmiddelen. Het Strafrechtelijk Financieel Onderzoek is geregeld in de artt. 126 t/m 126f van het Wetboek van Strafvordering. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de positie van de financiële instelling in het strafrechtelijke financieel onderzoek.

4.6.1 *Wat is wederrechtelijk verkregen voordeel?*

Wat precies moet worden begrepen onder 'een geldbedrag ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel' staat omschreven in art. 36e, vierde lid Sr: 'De rechter stelt het bedrag vast waarop het wederrechtelijk voordeel wordt geschat. Onder voordeel is de besparing van kosten begrepen. De waarde van voorwerpen die door de rechter tot het wederrechtelijke voordeel worden gerekend, kan worden geschat op de marktwaarde op het tijdstip van de beslissing of door verwijzing naar de bij openbare verkoop te behalen opbrengst, indien verhaal moet worden genomen. De rechter kan het te betalen bedrag lager vaststellen dan het geschatte voordeel'. Bij de vaststelling van de hoogte van het wederrechtelijk voordeel dient de rechter tevens te betrekken 'vermogensbestanddelen die op grond van een overigens rechtsgeldige overeenkomst zijn verworven, doch met middelen die op hun beurt niet langs legale weg zijn verkregen'. Ook deze vermogensbestanddelen vertegenwoordigen in de optiek van de wetgever 'wederrechtelijk voordeel, dat kan worden ingebracht bij de bepaling van de waarde waarop dat voordeel is te schatten, zelfs indien aldus de omvang van het vermogen van de veroordeelde zou zijn toegenomen'. Als voorbeeld worden in de Memorie van Toelichting onder andere genoemd: interest, dividend en huuropbrengst.

4.6.2 *Hoe wordt wederrechtelijk verkregen vermogen aange- toond?*

In de voorafgaande hoofdstukken is reeds beschreven dat de criminele entrepreneur zijn winsten op velerlei wijzen aan het zicht van justitiële naspeuringen kan onttrekken. Het gebruik van witwasconstructies biedt evenwel geen garanties tegen een door de strafrechter op te leggen voordeelsontneming. Het verband tussen

Bijl. hand.II, 1989-1990, 21504, nr. 3, p. 15.

bij de veroordeelde aangetroffen vermogensbestanddelen en door hem gepleegde strafbare feiten hoeft namelijk niet te worden bewezen. Het volstaat indien 'voldoende aannemelijk' wordt gemaakt dat de veroordeelde uit strafbare feiten op enigerlei wijze voordeel heeft behaald danwel dat daartoe 'voldoende aanwijzingen' bestaan. Op basis van deze zogenaamde 'civielrechtelijke' bewijscriteria is voordeelsontneming mogelijk indien kan worden aangetoond dat de uitgaven van betrokkene zijn legale inkomsten gedurende een bepaalde periode overstijgen voorzover betrokkene deze overbesteding niet kan verklaren. Deze methode van 'vermogensvergelijking' bestaat daaruit dat legale inkomsten van betrokkene gedurende een bepaalde periode in kaart worden gebracht aan de hand van inlichtingen bij werkgever danwel uitkeringsinstanties aangevuld met onderzochte bescheiden als correspondentie, notities, kwitanties, polissen, akten en rekeningen. Deze legale inkomsten worden afgezet tegen de uitgaven voorzover die blijken uit verzekeringsovereenkomsten en bancaire rekeningoverzichten etc. van betrokkene. Voor oncontroleerbare uitgaven, bijvoorbeeld kosten voor levensonderhoud, wordt gebruikt gemaakt van stelposten. Indien blijkt dat de uitgaven de legale inkomsten overtreffen ontstaat het vermoeden dat de onderzochte persoon over additionele geldbronnen beschikt. Daarmee is onzes inziens nog niet 'aannemelijk' gemaakt dat deze additionele geldbronnen bestaan uit 'andere strafbare feiten'. Daartoe zal meer bewijsmateriaal noodzakelijk zijn. Aangezien hiervoor geen wettelijke normen zijn opgesteld, zal in de praktijk - aanvankelijk casuïstisch - moeten worden uitgemaakt waaruit dat extra bewijsmateriaal minimaal moet bestaan.

4.6.3 *Wie is met het SFO belast?*

Een Strafrechtelijk Financieel Onderzoek is een opsporingsonderzoek. Anders dan in het gerechtelijk vooronderzoek berust de leiding van het Strafrechtelijk Financieel Onderzoek niet bij de rechter-commissaris maar bij de officier van justitie. Deze officier van justitie wordt in het justitieel jargon aangeduid als de "plukze-officier". Indien onderzoekshandelingen worden verricht buiten het arrondissement van de met de leiding van het Strafrechtelijk Financieel Onderzoek belaste officier van justitie dan is deze verplicht de tussenkomst in te roepen van een collega in het desbetreffende rechtsgebied. Deze beschikt dan over dezelfde bevoegdheden als de officier van justitie die de leiding heeft over het onderzoek (artikel 126, vijfde lid Sv). De direct verantwoordelijke "plukze-officier" is dus altijd werkzaam in het arrondissement waar de onderzochte financiële instelling is gevestigd.

De feitelijke onderzoekshandelingen worden verricht door de politie, dat wil zeggen door de recherche dan wel door het in financiële naspeuringen gespecialiseerde Bureau Financiële Ondersteuning (BFO). Het BFO is een recherche-eenheid bestaande uit enkele tactische rechercheurs en enkele financiële deskundigen, die veelal door de belastingdienst aan de politie zijn uitgeleend. Het BFO staat onder leiding van een (hoofd-)inspecteur.

4.6.4 *De machtiging tot het instellen van een SFO*

Voor de instelling van een Strafrechtelijk Financieel Onderzoek behoeft de officier van justitie een machtiging van de rechter-commissaris. De rechter-commissaris verleent deze machtiging indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- a. het onderzoek moet zich richten op een strafbaar feit, waarvoor een geldboete van de vijfde categorie (dat wil zeggen van f 100.000,-) kan worden opgelegd;
- b. door dat delict moet voordeel van enig belang kunnen zijn verkregen;
- c. de vordering tot het instellen van een s.f.o. dient te worden gedaan vóór de behandeling van de hoofdzaak door de rechtbank.

Is het Strafrechtelijk Financieel Onderzoek eenmaal ingesteld dan behoeven de onderzoekshandelingen zich niet te beperken tot het in de machtiging aangeduide strafbare feit. Ook andere delicten die er op enigerlei wijze toe hebben geleid dat de veroordeelde wederrechtelijk voordeel heeft gekregen (art. 126, tweede lid Sv jo. art. 36e, derde lid Sr.) kunnen in het onderzoek worden betrokken.

Voor de goede orde dient te worden opgemerkt dat een misdrijf waarvoor een geldboete van de vijfde categorie *kan worden opgelegd* iets anders is dan een misdrijf waarop een geldboete van de vijfde categorie *is gesteld*. De geldboete die op een strafbaar feit is gesteld kan in een aantal gevallen worden verhoogd tot 'de naast hogere categorie'. In zulke gevallen kan terzake van misdrijven waarop een geldboete van de vierde categorie *is gesteld*, een geldboete van de vijfde categorie *worden opgelegd*. Deze strafbare feiten kunnen in deze gevallen aanleiding vormen voor de toepassing van voordeelsontneming ex art. 36e, derde lid Sr. In het Wetboek van Strafrecht geldt een dergelijke strafverhoging voor rechtspersonen (art. 23, zevende lid Sr.). Voor natuurlijke personen kan een dergelijke strafverhoging in de WED worden gevonden. Indien op een economisch delict een geldboete van de vierde categorie is gesteld kan 'indien de waarde der zaken, waarmede of met betrekking tot welke het economisch delict is begaan, of die geheel of gedeeltelijk door middel van het economisch delict zijn verkregen, hoger is dan het vierde gedeelte van het maximum der geldboete (.) een geldboete van de naast hogere geldboete categorie' i.c. een geldboete van de vijfde categorie worden opgelegd (zie art. 6, eerste lid WED). Terzake van economische delicten gepleegd door rechtspersonen is het zelfs mogelijk dat feiten waar een geldboete van de derde categorie op is gesteld worden bestraft met een geldboete van de vijfde categorie (zie de zinsnede 'onverminderd het bepaalde in art. 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht' in art. 6, eerste lid WED). In dat laatste geval is voordeelsontneming ex art. 36e, derde lid Sr. evenwel uitgesloten omdat feiten waarop een geldboete van de derde categorie is gesteld, in de WED worden aangemerkt als overtredingen (zie art. 6, eerste lid, onder 4 WED) terwijl voor de toepassing van art. 36e, derde lid Sr. een veroordeling wegens een misdrijf is vereist. Dit laatste probleem doet zich ook voor bij economische *overtredingen* waarop een geldboete van de vierde categorie is gesteld (art. 6, eerste lid, onder 3 WED) gepleegd door natuurlijke personen waarop de strafverhoging van art. 6, eerste lid, laatste volzin WED van

toepassing is.

4.6.5 *Dwangmiddelen in het kader van een SFO*

Op vertoon van een afschrift van de door de rechter-commissaris verleende machtiging is niet alleen de officier van justitie maar ook een gewoon opsporingsambtenaar (rechercheur of BFO-lid) bevoegd, ten einde inzicht te verkrijgen in de vermogenspositie van degene tegen wie het onderzoek is gericht, aan een ieder te bevelen hem op de eerste vordering:

a. opgave te doen of inzage of afschrift te geven van bescheiden of gegevens;

b. op te geven of, en zo ja welke, vermogensbestanddelen hij onder zich heeft of heeft gehad, welke toebehoren of hebben toebehoord aan degene tegen wie het onderzoek is gericht en aldus verstrekte schriftelijke bescheiden in beslag te nemen.

Deze in artikel 126a Sv neergelegde bevoegdheden zullen veelal worden aangewend t.o.v. banken, verzekeringsmaatschappijen, de fiscus, beleggingsmaatschappijen etc.

Het opzettelijk niet voldoen aan een krachtens artikel 126a Sv gegeven bevel levert het strafbare feit van art. 184 Sr op. Dit feit kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de tweede categorie (fl. 5000,-). Aangezien in artikel 126a wordt gesproken van voldoen 'op de eerste vordering' is er reeds sprake van 'opzettelijk niet voldoen aan een ambtelijk bevel' indien niet dadelijk aan het bevel wordt voldaan.

Het gehoor geven aan het bevel maar vervolgens het onderzoek frustreren ('beletten, belemmeren of verijdelen') door relevante stukken achter te houden ('verbergen, vernietigen, wegmaken, onttrekken aan onderzoek door justitie of politie') kan op basis van artikel 189 Sr zelfs worden bestraft met gevangenisstraf van ten hoogste 6 maanden of een geldboete van de derde categorie (fl. 10000,-).

De bankemployé die gehoor geeft aan een bevel krachtens artikel 126a Sv voldoet aan een wettelijk plicht. Dit brengt met zich mee dat de bank of de employé civielrechtelijk niet aansprakelijk is voor de schade die de cliënt eventueel lijdt als gevolg van door de bank verleende medewerking aan het justitieel onderzoek. Teneinde eventuele civielrechtelijke repercussies te vermijden dient de bank(employé) zich ervan te vergewissen dat er inderdaad een uitdrukkelijk bevel in de zin van art. 126a Sv wordt gegeven en dat er een afschrift van de rechterlijke machtiging tot instelling van het SFO wordt getoond. Er kan wel worden gevraagd om een copie van het afschrift van de rechterlijke machtiging maar de desbetreffende opsporingsambtenaar is niet verplicht aan dit verzoek gehoor te geven.

4.6.6 *Verschoningsrecht?*

Van de verplichting om aan een bevel krachtens artikel 126a Sv te voldoen kunnen zich verschonen de familieleden van de onderzochte persoon, voorzover zij vallen onder de omschrijving van art. 217 Sv, zij die uit hoofde van hun stand, beroep of ambt tot geheim-

Zie de memorie van toelichting, Tweede kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21504, nr. 3, p. 33.

houding verplicht zijn, voor zover voldoening aan het bevel met hun geheimhoudingsplicht in strijd zou zijn (art. 218 Sv) en degenen die zichzelf of hun familieleden, vallende onder de omschrijving van art. 219 Sv, door voldoening aan het bevel aan gevaar van een strafrechtelijke vervolging bloot zouden stellen. Financiële instellingen worden niet tot de geheimhouders in de zin van artikel 218 Sv gerekend. In het geval dat een financiële instelling actief zou medewerken aan het witwassen van criminele gelden dan zou in theorie het verschoningsrecht kunnen worden ingeroepen met als motivatie dat het voldoen aan het bevel de bank zou incrimineren. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke weigering veelal zal resulteren in een huiszoeking met daaraan verbonden negatieve gevolgen (publiciteit, inbeslagneming administratie etc.).

4.6.7 *Geheimhouding*

In de wet is niet met zoveel woorden bepaald dat een financiële instelling die medewerking heeft verleend aan een Strafrechtelijk Financieel Onderzoek dit tegenover de onderzochte persoon (meestal een cliënt) moet verzwijgen. Slechts het opzettelijk verstrekken van gegevens of inlichtingen aan derden (waar onder de onderzochte persoon) waardoor de inbeslagneming wordt belet, belemmerd of verijdeld van voorwerpen die kunnen dienen om de waarheid aan de dag te brengen of om wederrechtelijk verkregen voordeel aan te tonen, is strafbaar (zie: artikel 189, onder 3, laatste volzin). Gezien het geheime karakter van het SFO (de betrokkene hoeft niet te weten dat tegen hem een SFO is ingesteld) kan de enkele melding tegenover de onderzochte persoon of diens zakenpartners dat de bank medewerking heeft verleend aan een SFO er toe leiden dat de verdere inbeslagneming van relevante bescheiden wordt verhinderd.

4.6.8 *Beslag*

Bij de Plukze-wetgeving zijn ook de bepalingen inzake het beslag gewijzigd. Naast het normale strafvorderlijke beslag in het kader van de waarheidsvinding is het zogenaamde conservatoir beslag in de strafvordering geïntroduceerd. Dit beslag tot bewaring van het recht tot verhaal van een in de toekomst op te leggen geldboete of voordeelsontneming is geregeld in art. 94a Sv. Dit artikel luidt aldus:

1. *In geval van verdenking van een misdrijf, waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd, kunnen voorwerpen inbeslaggenomen worden tot bewaring van het recht tot verhaal voor een terzake van dat misdrijf op te leggen geldboete.*
2. *In geval van verdenking van of veroordeling wegens een misdrijf, waarvoor een geldboete van de vijfde categorie kan worden opgelegd, kunnen voorwerpen in beslag genomen worden tot bewaring van het recht tot verhaal voor een naar aanleiding van dat misdrijf op te leggen verplichting tot betaling van een geldbedrag aan de staat ter ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.*
3. *Onder voorwerpen worden verstaan alle zaken en alle vermogensrechten.*

De modaliteiten van dit beslag zijn te vinden in de artikelen 94b

en 94c Sv. In deze artikelen wordt, behoudens enige uitzonderingen, verwezen naar de relevante bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Het beslag kan ook worden gelegd onder een derde. Zo kan het tegoed van de verdachte bij een bank conservatoir in beslag worden genomen.

Tijdens het SFO is de officier van justitie bevoegd zonder verdere rechtelijke machtiging te gelasten dat voorwerpen (zaken en vermogensrechten) in beslag worden genomen (artikel 126b, eerste lid Sv). Indien geen SFO is ingesteld dan heeft de officier van justitie voor het leggen van conservatoir beslag een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris (artikel 103 Sv). Indien vervolgens een geldboete of een voordeelsontneming wordt opgelegd dan kan het conservatoir beslag krachtens artikel 574 Sv worden omgezet in een executoriaal beslag.

5 Toepassing in de bancaire praktijk

Het is relatief eenvoudig een wettelijke regeling te ontwerpen. Maar het implementeren van een door het parlement aanvaarde wet kan vervolgens een enorme krachttoer zijn. Dit is ook het geval met betrekking tot de in het vorige hoofdstuk beschreven regels ter bestrijding van witwasactiviteiten. Wij zullen hier enkele van de belangrijkste problemen weergeven waarmee de financiële instellingen in de uitvoeringspraktijk worden geconfronteerd.

In de eerste plaats is er het probleem van de kennisoverdracht aan de werknemers. De rechtspersoon neemt aan het financiële verkeer deel door de fysieke tussenkomst van zijn personeel. Wanneer aan de instelling wettelijke verplichtingen worden opgelegd in relatie tot nader omschreven transacties, zullen die verplichtingen uiteindelijk moeten worden nageleefd door de medewerkers die daadwerkelijk bij het verrichten van die transacties zijn betrokken. En dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. In ons land bestaan diverse financiële instellingen waar tienduizenden personeelsleden werkzaam zijn. De grootbanken hebben een zeer uitgebreid kantorennet. Maar ook elders gaat het vaak om grote aantallen employés die rechtstreeks worden belast met de uitvoering - en dus met de toepassing - van niet eenvoudige wettelijke regels.

De werknemers van de financiële instellingen worden in staat gesteld hun taak naar behoren te verrichten door middel van opleidingsprogramma's die speciaal zijn gericht op de bestrijding van witwassen. Bij wijze van voorbeeld geven wij de hoofdlijnen van een als representatief te beschouwen benadering weer. In een landelijk (en internationaal) opererende organisatie is het niet ongebruikelijk om een gelaagd opleidingsprogramma in te voeren. Er kan dan worden gewerkt met regi docenten die tot taak hebben een groot aantal chefs kas/balie te instrueren. Op hun beurt zullen dezen hun ondergeschikte kas/balie medewerkers de benodigde kennis bijbrengen. Het studiemateriaal is redelijk gestandaardiseerd, en bestaat in de meeste gevallen uit enige visuele demonstratie (videoband), schriftelijke documentatie van de instelling zelf, en opleidingsmateriaal van het NIBE. Indien een kantoor nadien nieuw personeel aantrekt, volgt 'in house training': de daartoe vereiste kennis kan immers geacht worden aanwezig te zijn. Daarnaast bestaan er bijzondere opleidingstrajecten. Zo is er voor het hogere personeel een interbancair traject ontworpen, verzorgd door het NIBE. Het ging hier om een tweedaagse workshop voor leidinggevende en staffunctionarissen.

Ter ondersteuning van de opleidingsactiviteiten hebben veel instellingen ook gedragsregels uitgevaardigd die de inspanning ter bestrijding van witwassen moeten ondersteunen. Het gaat dan dikwijls om in helder Nederlands gestelde herformuleringen van wettelijke verbodsnormen, voorzien van een voor iedereen begrijpelijke toelichting. Van groot belang lijkt ons dat de instellingen in dat verband ook aan het personeel blijken uit te leggen waarom het mede in het belang van de instelling is om zich stipt aan de regels te houden.

Een van de grootste problemen waarop men is gestuit in het

kader van de grote opleidingsinspanning betreft de indicatoren van de wet MOT. Ons is gebleken dat sommige instellingen er bewust voor hebben gekozen om geen nadere toelichting op of voorbeelden van de indicatoren aan de cursisten te geven omdat dan het gevaar van een foutieve interpretatie zou bestaan. Men is met andere woorden bang om de wet verkeerd uit te leggen, en laat op die grond de toepassing van de indicatoren over aan het eigen inzicht van het personeel.

Hoe begrijpelijk een dergelijke aanpak ook moge zijn, wij zien hierin een omineus teken aan de wand. Het zou mogelijk moeten zijn om de meest deskundige docenten binnen de instelling een standaard-set van voorbeelden en toelichtingen te laten ontwerpen die voor trainingsdoeleinden kunnen worden gebruikt. Eventueel kan hiertoe overleg worden gevoerd met het Ministerie van Financiën en het Meldpunt ingevolge de wet MOT. Zou dit niet tot het gewenste resultaat leiden, dan vormt dit een belangrijk argument tegen de werkbaarheid van het gekozen systeem van een omvangrijke lijst indicatoren.

Dit brengt ons op enkele concrete opmerkingen omtrent de thans vigerende indicatoren. Natuurlijk kunnen er bijzonder veel kanttekeningen worden geplaatst bij allerlei onderdelen van de lijst. Voor het doel van deze monografie is het echter niet nodig - zelfs ongewenst - om een systematisch/dogmatisch commentaar te leveren. In plaats daarvan signaleren wij enkele items die representatief zijn voor de soort problemen die in de praktijk te verwachten (en deels al gebleken) zijn bij het werken met de onderhavige indicatoren.

De moeilijkheden ontstaan uiteraard vooral in relatie tot de subjectieve indicatoren. Als eerste voorbeeld noemen wij de "voorkeur van de cliënt voor transacties onder het grensbedrag waarbij het vermoeden bestaat dat deze daarmee melding wil voorkomen" (bijlage A, II C sub 1.). Melding is verplicht boven het grensbedrag, maar ook daaronder, indien is voldaan aan de geciteerde maatstaf. Dit criterium is echter nauwelijks toetsbaar. Indien de medewerker feitelijk niet vermoedt dat er van 'smurfen' sprake is, bestaat er geen meldplicht. Een objectivering of normativering van het vermoeden ("een redelijk oplettende employé zou hebben vermoed dat ...") is niet toegelaten. Hierdoor kan de alerte werknemer de instelling in grotere problemen brengen dan zijn minder oppassende collega. Dit is een dilemma dat we ook tegenkomen in andere onderdelen van de lijst.

Een volgend voorbeeld wordt gevormd door de opsomming in bijlage A, II C sub 2. Melding is verplicht indien de transactie boven f 25.000 is en aan twee of meer van de indicatoren wordt voldaan. De lijst bevat dan onder andere de items "g. cliënt zonder aanwijsbare reden nerveus; h. cliënt wordt vergezeld en gecontroleerd; i. cliënt handelt als stroman". Wij zijn van oordeel dat dit nauwelijks werkbare indicatoren zijn. Personeel van financiële instellingen is in de dagelijkse praktijk - waarin grote aantallen transacties worden verricht - niet toegerust om de nervositeit van hun relaties te beoordelen, laat staan de vraag te beantwoorden of voor nervositeit een aanwijsbare reden bestaat. Is een 'aanwijsbare' reden hetzelfde als een 'goede reden'? Hoe te oordelen als een cliënt alleen al zenuwachtig

wordt van de gedachte dat hij met een zo groot bedrag aan contanten op stap is? En wanneer wordt iemand 'vergezeld en gecontroleerd'? Van de werknemer mag toch niet worden gevergd dat hij de onderlinge verstandhouding tussen twee aan de balie verschijnende personen in deze termen gaat analyseren. Idem ten aanzien van het begrip 'stroman'. Het is duidelijk dat tegen de achtergrond van deze gegevens de eerderbeschreven problemen ten aanzien van de vrijwaringen in artt. 12 en 13 MOT een zekere urgentie kunnen krijgen.

Wij spraken al 'en passant' over het grote aantal transacties dat in de praktijk onder het bereik van de nieuwe wettelijke regels zal vallen. Het is nodig om enkele aanvullende opmerkingen over dit thema te maken.

In 1992 en 1993 werd een proef uitgevoerd waarbij banken op vrijwillige basis meldingen van ongebruikelijke transacties hebben gedaan aan de Centrale Recherche Informatiedienst (CRI). Gedurende die periode zijn zo'n 4000 meldingen verricht. Nader onderzoek wees uit dat met 59% van de desbetreffende transacties inderdaad iets aan de hand was. Het ging daarbij om ca. f 2,3 miljard 'misdadgeld'. Dergelijke cijfers mogen we niet zomaar extrapoleren naar het regime van de wet MOT. Toch is op basis van het vermelde experiment al wel iets te zeggen over de volume-problemen die we tegemoet kunnen zien. Blijkens kranteberichten verwachtte de CRI aanvankelijk zo'n f 100.000 tot 300.000 meldingen per jaar. Nadien is men het cijfer van 100.000 steeds meer gaan beschouwen als een noodzakelijk plafond. Zouden er aanzienlijk méér meldingen binnenkomen, dan zou een reductie tot stand moeten worden gebracht door de - kennelijk vervuilende - indicatoren bij te stellen.

Wij stellen vooreerst vast dat de limiet van 100.000 een enigszins willekeurige indruk maakt. Voorts moet worden opgemerkt dat het systeem van de wet MOT leidt tot een massieve onderzoeksinspanning bij het Meldpunt, bij de opsporingsdiensten, en bij de financiële instellingen. Gegeven de grote aantallen, staat op voorhand vast dat er af en toe wel eens iets mis zal gaan bij het toepassen van de meldingsprocedure. Voordat in dergelijke incidentele gevallen wordt overgegaan tot strafvervolgning, zou de volledige staat van dienst van de instelling ten aanzien van de uitvoering van de wet MOT in de beschouwing moeten worden betrokken.

Inmiddels is méér bekend geworden omtrent de toepassing van de indicatorenlijst in de bancaire praktijk. Uit berichten van de Nederlandse Vereniging van Banken blijkt dat gedurende het eerste jaar na de inwerkingtreding van de wet MOT in totaal ruim 22000 transacties zijn doorgegeven aan het Meldpunt. Daarvan werden 3000 gevallen naar justitie geleid, die in 1000 zaken een onderzoek instelde. In 30 gevallen kwam het tot een strafzaak.

Het is vooral ook interessant om te bezien welke rol de verschillende indicatoren hebben gespeeld. Er blijkt een belangrijk verschil te bestaan tussen de objectieve en de

Zie over dit experiment en de resultaten daarvan NVB Bulletin [...]

Zie o.a. NRC Handelsblad 13 januari 1994.

subjectieve indicatoren. Slechts 11% van de meldingen berustten op subjectieve indicatoren; daarvan werd 48% doorgegeven aan Finpol (zie § 4.3.). In de gevallen waarbij objectieve indicatoren de doorslaggevende rol speelden was het percentage doormeldingen veel lager. Voorbeeldsgewijs noemen we het grote aantal (37% van het totaal) transacties boven f 25.000 waarbij effecten waren betrokken, waarvan slechts 2% bij Finpol belandde. En van de valutatransacties waarbij meer dan f 25.000 werd omgewisseld (28% van het totaal), is 12% doorgemeld.

Deze cijfers bevestigen de indruk dat de wet MOT als geheel - en de reeks objectieve indicatoren in het bijzonder - vooral een preventieve werking heeft. Witwassers bieden thans doorgaans geen grote bedragen meer aan aan meldplichtige financiële instellingen. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat het aantal van 30 strafzaken als uitvloeisel van meer dan 22000 meldingen wel zorgen baart. Dat is vooral het geval omdat het lage aantal strafvervolgingen niet betekent dat in alle andere gevallen is gebleken dat er niets aan de hand was. Helaas moet de oorzaak eerder worden gezocht in de omstandigheid dat de politie en justitie de capaciteit het niet mogelijk maakte om alle gemelde zaken grondig te onderzoeken. Wij komen hier nog op terug in onze slotbeschouwing (hoofdstuk 7).

6 Het Nederlandse stelsel vanuit internationaal perspectief

6.1 Inleiding

De opbouw van dit boek weerspiegelt hoezeer het witwassen van geld een internationaal fenomeen is. De methodologie van het verschijnsel, zoals beschreven in hoofdstuk 2, laat zien dat landsgrenzen daarbij bijna per definitie worden overschreden. Het is dan ook geen toeval dat de strafrechtelijke bestrijding hiervan in belangrijke mate is gestimuleerd door internationale initiatieven, die zijn weergegeven in hoofdstuk 3. De Nederlandse praktijk - zie hoofdstuk 4 - berust in aanzienlijke mate op maatregelen die zijn getroffen ter uitvoering van inter- of supranationale verplichtingen. Tegen deze achtergrond is het goed om in dit hoofdstuk nogmaals de blik op het buitenland te richten. Het is nuttig om te bezien hoe het is gesteld met de implementatie van anti-witwasmaatregelen in andere landen waar Nederland veel mee te maken heeft (zie 6.2). Dat is bijvoorbeeld van belang in het kader van de in omvang steeds groeiende internationale rechtshulp. In de conclusie (6.3.) wordt bovendien kort ingegaan op de vraag hoe dat buitenland aankijkt tegen de in ons land getroffen voorzieningen.

6.2 Anti-witwasmaatregelen in het ons omringende buitenland

In alle ons omringende landen is de richtlijn van de raad van 10 juni 1991 inmiddels geïmplementeerd en is tot op grote hoogte gevolg gegeven aan de veertig aanbevelingen van de FATF. Toch zijn er aanzienlijke verschillen te constateren. In deze paragraaf zullen we enkele vreemde stelsels beschrijven. Uiteraard biedt dit boek geen ruimte voor een uitvoerige rechtsvergelijkende verhandeling. Waar het om gaat is basisinformatie te verstrekken omtrent de regels in de landen waar de Nederlandse financiële en justitiële werelden frequent mee in contact komen. Dit criterium heeft ook de keuze bepaald van de landen waar aandacht aan wordt besteed: achtereenvolgens komen aan de orde de Verenigde Staten, Engeland, Duitsland, België en Frankrijk.

a. De Verenigde Staten van Amerika

Er zijn tenminste twee goede redenen om dit overzicht te openen met de VS. Ten eerste heeft de Amerikaanse wetgeving op dit terrein inhoudelijk en vooral ook terminologisch invloed uitgeoefend op nogal wat Europese regels. En ten tweede is voor de praktijk van belang dat Nederland in 1992 een zogenaamd asset sharing-Verdrag met de VS heeft gesloten, waaruit veelvuldige bilaterale contacten voortvloeien.

De vraag is daarom wel gesteld of de 'Lex Americana' hier de wet dicteert; zie J. Vervaele, Witwassen (blanchement - moneylaundering): betekent strafbaar ook bestraffing?, Panopticon 1990, p. 368

De officiële naam luidt: Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Verenigde Staten van

De Amerikaanse regelgeving is nogal gecompliceerd. Voor ons thema zijn vooral twee wetten van belang: de Money Laundering Control Act en de Bank Secrecy Act. Door de Money Laundering Control Act wordt het witwassen tot een apart strafbaar feit bestempeld. De wet dateert van 1986 en werd in 1988 gewijzigd. Kernbepalingen zijn de paragrafen 1956, 1957 en 1960 van de United States Code. Volgens par. 1956 is o.a. strafbaar het verrichten van een 'financiële transactie', indien die betrekking heeft op wederrechtelijk verkregen voordelen, terwijl degene die de transactie verricht moet weten of vermoeden dat het voordeel van misdrijf afkomstig is. In vergelijking met Nederland zijn vooral de volgende kwesties opmerkelijk. Het begrip 'financiële transactie' wordt aanzienlijk ruimer genomen dan bij ons. Naast alle verrichtingen die volgens de wet MOT onder 'financiële dienst' worden gerekend, gaat het bijvoorbeeld ook om het verkopen van kostbare voorwerpen als postzegelverzamelingen, auto's, boten, sieraden, en onroerende zaken. Vervolgens valt op dat niet ieder wederrechtelijk verworven voordeel onder deze bepalingen valt. Het moet namelijk gaan om de vruchten van een zogeheten Specified Unlawful Action. Dit zijn delicten die op een aparte lijst aan de wet zijn toegevoegd. Overigens heeft deze beperking voor de praktijk niet zoveel te betekenen, omdat de meest gangbare profijtelijke misdrijven allemaal op de lijst zijn vermeld. Een derde punt dat opvalt is de strafbedreiging. Omdat de wetgever door middel van deze bepalingen vooral de mensen achter de schermen hard wil treffen, is de maximumstraf op witwassen nog hoger dan op een aantal van de onderliggende delicten: 20 jaar gevangenisstraf en/of boete van \$ 500.000 of de dubbele waarde van het bij de transactie betrokken kapitaal. Andere varianten van strafbare witwasactiviteiten betreffen het verplaatsen van kapitaal in of uit de VS, het verrichten van transacties door gebruik te maken van financiële instellingen, en het bedrijven van interstatelijke of buitenlandse geldhandel zonder vergunning.

De Bank Secrecy Act is de gangbare naam voor de Currency and Foreign Transactions Reporting Act (31 USC par. 5311-5328). Kort gezegd komt het er op neer dat financiële instellingen en andere

Amerika inzake wederzijdse samenwerking bij de opsporing, inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van en hulpmiddelen bij het plegen van misdrijven en de verdeling van geconfisqueerde voorwerpen. Washington 20 november 1992, Tractatenblad 1993, 5, goedgekeurd bij Rijkswet van 17 maart 1994, Stb. 237. Het begrip asset sharing houdt in dat de financiële voordelen van internationale samenwerking worden verdeeld, zodat het voor beide landen aantrekkelijk wordt om zich daarvoor in te zetten.

Voor een algemeen overzicht, zie H. de Doelder e.a. (red.), Samenwerking baat. Amerikaans-Nederlandse strafrechtelijke samenwerking, Lelystad 1994, m.n. hoofdstuk 6, geschreven door V. Mul, C.D. Schaap, H.A.C. Smid, p. 69 e.v. Op p. 145 e.v. van dat boek zijn alle relevante wetteksten integraal vermeld.

Zie ook de Annunzio-Wyllie Anti-Money Laundering Act van eind 1992.

Voor een goed begrip melden wij dat in de VS bijzondere wetten, met een aparte naam, vervolgens deel uitmaken van het algemene wetboek met de naam United States Code (USC).

Bij deze delictomschrijvingen gelden wel steeds nadere voorwaarden. Het voert te ver om deze hier in detail te bespreken.

beroeps- en bedrijfsgroepen verplicht zijn om transacties met een waarde van \$ 10.000 te melden aan de Internal Revenue Service. Bovendien geldt als overkoepelend criterium dat alle 'verdachte' transacties moeten worden gerapporteerd (een subjectieve maatstaf). Wij stippen enkele kenmerken van de wet aan die vooral in vergelijking met Nederland interessant zijn. Ten eerste: de kring van 'financiële instellingen' wordt in par. 5312 vrij breed gedefinieerd. Naast de instellingen die bij ons onder de wet MOT vallen, komen in de lijst o.a. voor: handelaren in edelmetalen en juwelen, pandhuizen, telefoonmaatschappijen, handelaren in auto's, vliegtuigen (sic) en boten, reisbureau's en makelaardijen in onroerende zaken. Ten tweede: het fijnmazige systeem van indicatoren zoals wij dat kennen bestaat in de VS niet. De hoogte van het bedrag dat met de transactie is gemoeid, is op zichzelf doorslaggevend. Dit heeft overigens geleid tot een vrijwel onbeheersbaar groot aantal meldingen. Ten derde: de melding vindt plaats door middel van een wettelijk vastgesteld formulier. En ten vierde: de meldingsplicht geldt niet alleen voor de instelling, maar tot op zekere hoogte ook voor de individuele werknemer (bijvoorbeeld ten aanzien van buitenlandse rekeningen en in- en uitvoer van grote bedragen). Ter compensatie hiervan heeft de wetgever een bijzondere vorm van vrijwaring gecreëerd: de melder wordt gevrijwaard van disciplinaire maatregelen door zijn werkgever (ontslag etc.).

b. Engeland

Ook het Verenigd Koninkrijk heeft in de afgelopen jaren de strafwetgeving aangepast aan de verdragsrechtelijk gesanctioneerde internationale standaard. Voor dit land moet worden onderscheiden tussen twee typen regels: enerzijds de 'principal Acts of Parliament' en anderzijds de 'Regulations'.

De eerstbedoelde regels gelden voor iedereen (dus niet alleen voor financiële instellingen) en bevatten inmiddels 5 basisstrafbaarstellingen van witwassen. Het gaat om de volgende delicten:

(I) iemand behulpzaam zijn bij het behouden van door misdrijf verkregen voordelen

(II) verkrijgen, bezit en gebruik van illegaal verkregen winst ('proceeds of criminal conduct')

(III) verbergen of verplaatsen van illegaal verkregen winst teneinde strafvervolgning of een ontnemingsmaatregel te vermijden;

(IV) niet melden van wetenschap of verdenking van witwassen van drugsgeld of geld in relatie tot terrorisme;

(V) 'tippen' van witwassers.

In het Verenigd Koninkrijk had de strafbaarstelling van money-laundering oorspronkelijk slechts betrekking op een aantal

In de navolgende onderdelen van deze paragraaf is gebruik gemaakt van het materiaal dat uitvoeriger wordt weergegeven in Richard Parlour (ed.), Butterworths International Guide to Money Laundering. Law and Practice, London 1995; en L.F. Keyzer-Ringnalda, Boef en buit, diss. VU Amsterdam, Arnhem 1994, p. 196 e.v.

Sedert de uitbreidingen die zijn aangebracht door de Criminal Justice Act van 1993

(drugs)delicten. In 1994 is de reikwijdte van de strafbaarstellingen uitgebreid naar alle vormen van 'serious crime' (behoudens het sub IV genoemde misdrijf). De op deze feiten gestelde straffen zijn aanzienlijk: maximaal 14 jaar gevangenisstraf. In vergelijking met de Nederlandse regels is het interessant om vast te stellen dat ook de Engelse wetgever uitvoerig gebruik maakt van de constructie van de begunstigingsdelicten, net als onze heling. Terzake van deze delicten kan een financiële instelling die handelt conform de meldingsrichtlijnen, niet worden veroordeeld. Daarmee zijn we toe aan de zogenoemde secundaire wetgeving, de Money Laundering Regulations 1993.

De Regulations, uitgevaardigd door de Minister van Financiën, zijn van kracht per 1 april 1994. Ze zijn alleen van toepassing op financiële instellingen. Het doel is om controlesystemen te ontwerpen waarmee witwassen kan worden tegengegaan. Zeer belangrijk zijn de identificatievoorschriften (Regulation 5 en 7-11). Er zijn allerlei categorieën gevallen onderscheiden waarin identificatie verplicht is (de categorieën zijn afgebakend aan de hand van criteria die verwant lijken met enkele van onze indicatoren tot herkenning van ongebruikelijke transacties). Binnen de financiële wereld wordt geklaagd dat deze regels onnodig complex en bureaucratisch zijn, ook in vergelijking met andere landen. Voorts zijn er verplichtingen om registraties te verrichten van zowel cliënten als transacties, en die gedurende een bepaalde tijd (doorgaans 5 jaar) te bewaren (Regulation 12). Regulation 14 gaat over meldplichten. Verplicht is om interne procedures te ontwerpen waardoor iedere employee wetenschap of verdenking terzake van witwassen moet rapporteren aan een 'money laundering compliance officer' (of een vergelijkbare functionaris). Deze is vervolgens verplicht om ervoor te zorgen dat relevante informatie terecht komt bij het Engelse equivalent van ons Meldpunt: de Financial Intelligence Unit van de National Criminal Intelligence Service. Er komen momenteel ca. 20.000 meldingen per jaar binnen, met verwachtingen van verdere groei. Er bestaat geen officiële lijst met indicatoren zoals wij die kennen. Een melding vrijwaart de financiële instelling van strafrechtelijke en civielrechtelijke aansprakelijkheid. Overtreding van deze Regulations is overigens strafbaar, met een maximum van 2 jaar vrijheidsstraf. Van belang is dat als strafuitsluitingsgrond is aanvaard het verweer dat iemand alle redelijke stappen heeft gezet en "exercised all due diligence" om het delict te voorkomen.

De Regulations voorzien apart in verplichte scholing van werknemers. Krachtens de zogeheten 'guidance notes', waarin de basisregels uit de Regulations nader worden uitgewerkt, dient de training te worden afgestemd op het type werk dat iemand binnen de financiële instelling verricht, en dienen er periodiek (ieder jaar!) opfriscursussen te worden verzorgd.

c. Duitsland

Behalve op het sub IV genoemde delict, waarop maximaal 5 jaar staat.

Zie hieromtrent naast de eerderevermelde algemene overzichtswerken ook I. van de Reynt, P.H.M. Rambach,

Voor Duitsland zijn vooral twee recente wetten van belang. Ten eerste een wet van 1992 met maatregelen tegen drugshandel en georganiseerde criminaliteit. En daarnaast een aparte witwaswet, die in 1993 in werking is getreden.

Het is de eerstgenoemde wet waardoor witwassen als een zelfstandig delict in het wetboek van strafrecht terecht is gekomen (art. 261 StGB). De Duitse wetgever ziet dit uitdrukkelijk als een aanvulling op de reeds bestaande misdrijven van 'heling' en 'begunstiging'. In de kern houdt art. 261 in dat strafbaar is: 1. het verbergen van de herkomst van 'objecten' die voortkomen uit misdrijven; en 2. verstoren of in gevaar brengen van een onderzoek naar de herkomst van dergelijke objecten danwel het belemmeren van opsporing, inbeslagname of confiscatie van die objecten. De bepaling is niet alleen op financiële instellingen, maar op iedere burger van toepassing.

De GwG bevat in essentie vier typen verplichtingen:

- Instellingen moeten de identiteit van cliënten vaststellen wanneer het gaat om cash transacties, aandelen of edelmetalen met een waarde van minstens 20.000 DM (art. 2 GwG). Bij kleinere bedragen is identificatie ook vereist wanneer het er op grond van de omstandigheden op lijkt dat de transacties samenhangen ('smurfen'). Ondernemingen, beheersmaatschappijen en casino's hebben een gelijke verplichting indien zij bij de bedrijfsuitoefening meer dan 20.000 DM contant ontvangen (art. 3 GwG, maar zonder de aandelen, de edelmetalen, en zonder de anti-smurfclausule). Voor levensverzekeringsmaatschappijen gelden andere limieten (art. 4GwG). Los van deze limieten bestaat er steeds een identificatieplicht indien de instelling feiten bespeurt waaruit verdenking van overtreding van art. 261 StGB voortvloeit.

- De informatie omtrent identificatie moet gedurende 6 jaar worden vastgelegd en bewaard (art. 9 GwG). Behoudens enige uitzonderingen, mag deze informatie alleen worden gebruikt in het kader van strafvervolgning terzake van witwassen (art. 261 StGB).

- Een kernpunt is de meldplicht. In Duitsland is een instelling of casino verplicht aan de politie of het OM te melden wanneer uit feiten de verdenking voortvloeit dat een transactie gericht is op witwassen in de zin van art. 261 StGB. Een bijzonderheid in

De wet ter bestrijding van de illegale drugshandel en andere verschijningsvormen van georganiseerde criminaliteit, Panopticon 1993, p. 324-337

Voluit: Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität, afgekort OrgKG

Voluit: Geldwäschegesetz - Gesetz über das Aufspüren von Gewinnen aus Schwere Straftaten, afgekort GwG

Ook de resultaten van overtredingen voorzover het om drugsdelicten of criminele organisaties gaat.

Het begrip 'instelling' wordt hier ruim omschreven: het omvat banken, andere financiële instellingen, de Deutsche Bundespost en andere ondernemingen en vermogensbeheerders, advocaten, accountants en fiscale adviseurs daaronder begrepen.

dit verband is dat zo'n transactie niet mag worden uitgevoerd zonder toestemming van het OM. Vermeldenswaard is voorts dat de wetgever géén lijst met indicatoren heeft opgesteld om uit te maken welke transacties als verdacht gelden. Het toezichthoudend orgaan over het bankwezen heeft in 1993 zelfs gesteld dat zo'n catalogus van indicaties onwenselijk is, omdat het witwassers de gelegenheid zou bieden om tot ontwijkingsgedrag over te gaan. Er bestaat consensus over dat de verdenking moet berusten op concrete feiten en omstandigheden; speculatie en vooroordeel zijn ontoereikend. Aan de melding is een strafrechtelijke vrijwaring verbonden (behoudens kwade trouw), zowel voor de instelling als voor het individuele personeelslid (art. 12 GwG).

- Tenslotte dient er een intern controlesysteem te worden ontwikkeld. Krachtens art. 14 GwG moet er tenminste binnen elke instelling een controlerend beambte worden benoemd, er moeten regels en procedures ter preventie van witwassen worden ontwikkeld, de betrouwbaarheid van werknemers die met financiële transactie zijn belast dient te worden gewaarborgd, en er moet een trainingsprogramma voor personeel te bestaan.

De maximumstraf op overtreding van art. 261 StGB is 10 jaar vrijheidsbeneming voor 'gekwalificeerde' vormen (beroepsmatig en in georganiseerd verband), 5 jaar voor 'gewone' (opzettelijk gepleegde) gevallen en 2 jaar bij culpose varianten. Interessant is voorts dat de wetgever in 1992 een nieuwe sanctie heeft geïntroduceerd, de zogeheten Vermögensstrafe. Dit houdt in dat een boete kan worden opgelegd in een percentage van het bezit van de veroordeelde; dit kan zelfs oplopen tot 100% van het vermogen van de delinquent.

Op overtreding van de voorschriften van de GwG zijn geen strafsancties gesteld. Er wordt gewerkt met administratieve boetes, die ten hoogste 200.000 DM kunnen bedragen. Opmerkelijk is dat de meldingsplicht in het geheel niet op straffe van enige soort boete is gesteld; men gaat er van uit dat het achterwege laten van een verplichte melding op zichzelf het delict moneylaundering kan opleveren (art. 261 StGB).

d. België

Sinds 1993 zijn er drie soorten bepalingen van kracht waarmee men in België het witwassen bestrijdt. Ten eerste de voorschriften die het witwassen tot strafbaar feit bestempelen: de artt. 42 e.v. en 505 van het Strafwetboek. Ten tweede de bestuursrechtelijk gesanctioneerde maatregelen omtrent de administratieve organisatie en de interne controleprocedures. En ten derde een meldingsplicht terzake van transacties die met witwassen verband kunnen houden. Ieder van deze categorieën zal kort worden toegelicht.

De materiële strafbaarstelling van witwassen sluit nauw aan

Zie naast de eerderevermelde algemene literatuur vooral ook de brochure van de Belgische Vereniging van Banken, Voorkomen van het witwassen van geld, Commentaar bij de Belgische wet van 11 januari 1993, Brussel 1994; en het kritische commentaar van L. Cornelis, Voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld, Revue de la Banque 2/1994, p. 90-108; en voor achtergrondinformatie: J. Vanempen, L. Verduyn, Witwassen in België. Crimineel geld in de wereld van de haute finance, Leuven 1993.

bij die van heling. De kern van de delictsomschrijving in het Strafwetboek wordt gevormd door de woorden "zaken ... hebben gekocht, in ruil of om niet hebben ontvangen, in bezit, bewaring of beheer hebben genomen, ofschoon zij de oorsprong ervan kennen of moesten kennen". Art. 3 van de wet van 11 januari 1993 omschrijft het witwassen grosso modo als het voor eigen rekening of voor rekening van een ander uitvoeren van een of meer transacties teneinde de illegale herkomst van geld te verhelen of trachten te verhelen. Het gaat hierbij om alle vermogensvoordelen, goederen en waarden die voortkomen uit welk strafbaar feit dan ook. Er is dus geen beperking tot zware delicten en ook de inkomsten uit belegde voordelen zijn onder deze bepaling begrepen.

De administratief-organisatorische maatregelen die financiële instellingen moeten treffen hebben betrekking op onderwerpen die we ook in andere landen hebben aangetroffen. Het gaat vooral om:

- verplichte identificatie van cliënten
- het bewaren van documenten ten aanzien van de identiteit of ten bewijze van transacties die met witwassen verband kunnen houden
- de verplichting voor de instelling om transacties die zij van nature geschikt achten om verband te houden met witwassen, met bijzondere aandacht te onderzoeken
- het invoeren van procedures voor interne controle en communicatie
- het nemen van maatregelen om werknemers op de hoogte te stellen van alle voorschriften en vereisten

De voorschriften zijn van toepassing op financiële instellingen in de ruimste zin van het woord, dus omvattend alle beroepen die kunnen worden gebruikt voor het witwassen van geld. Uit de wetgevingsstukken blijkt dat met name ook de wisselkantoren als een belangrijke doelgroep worden gezien. Over de identificatie is vermeldenswaard dat 'gewone cliënten' altijd moeten worden geïdentificeerd, terwijl dat voor 'gelegenheidscliënten' alleen nodig is bij verrichtingen die 10.000 Ecu of meer bedragen. Ten aanzien van de interne controle geldt de verplichting dat iedere instelling een compliance officer op directieniveau aanwijst.

Ook in België verdient de meldplicht bijzondere aandacht. In essentie zijn de instellingen verplicht om eigener beweging aan de autoriteiten ieder feit te melden dat zou kunnen wijzen op witwassen van geld. Daartoe is een 'Cel voor financiële informatieverwerking' in het leven geroepen. Deze Cel is een onafhankelijke administratieve autoriteit, onder toezicht van de ministers van Justitie en Financiën. De Cel fungeert - net als in ons land - als een 'filter'. Er wordt nagegaan of er in het gerapporteerde geval sprake is van een misdrijf, en alleen bij een bevestigende uitkomst wordt de zaak doorgegeven aan het parket. Doel hiervan is de meldingsbereidheid van de instellingen te bevorderen (omdat hun cliënten niet nodeloos benadeeld kunnen

Zo nauw zelfs dat in de praktijk doorgaans wordt gesproken over 'verruimde heling'.

Hierbij geldt ook de inmiddels bekende anti-smurfing voorziening dat identificatie ook verplicht is bij verschillende transacties waartussen verband bestaat en die in totaal de genoemde limiet overschrijden.

worden) en anderzijds te verhinderen dat de parketten teveel onzorgvuldig geanalyseerde informatie te verwerken krijgen. Kennisgeving is verplicht in twee situaties:

- wanneer men weet of vermoedt dat een uit te voeren verrichting verband houdt met het witwassen van geld
- wanneer men kennis heeft, binnen het kader van de beroepsactiviteiten, van een feit dat op witwassen van geld zou kunnen wijzen.

In de Memorie van Toelichting werd gesteld dat het niet mogelijk was om wettelijk te bepalen aan de hand van welke criteria het twijfelachtig karakter van verrichtingen kan worden beoordeeld: het werd aan de instellingen zelf overgelaten om dergelijke maatstaven op grond van hun eigen ervaring te ontwikkelen.

In geval van melding aan de Cel is strafvervolgning wegens heling niet mogelijk. Ook civielrechtelijke en tuchtrechtelijke aansprakelijkheid zijn uitdrukkelijk uitgesloten.

Een zwak punt in het Belgische systeem is overigens dat bedrijven niet strafrechtelijk kunnen worden vervolgd. Justitie zal daarom steeds de verantwoordelijke natuurlijke personen binnen de financiële instelling in rechte moeten aanspreken.

e. Frankrijk

Frankrijk is vanouds tamelijk actief in het strafrechtelijk bestrijden van witwassen. Gelet ook op de omstandigheid dat dit land gedurende de eerste twee jaar voorzitter was van de FATF, is het niet verrassend dat de Franse wetgever stipt uitvoering heeft gegeven aan de internationale verplichtingen en aanbevelingen.

Vanaf 1987 is witwassen strafbaar ingevolge de Code de la Santé Publique (art. L.627), voorzover het geld betreft dat afkomstig is van drugshandel. De maximumstraf is 10 jaar gevangenis of FF 500.000 boete. Wanneer het 'wassen' geschiedt door middel van import of export is dit strafbaar uit hoofde van art. 415 Code des Douanes, met een maximale strafbedreiging van 10 jaar vrijheidsstraf of een boete van ten hoogste vijf maal het betrokken bedrag.

In 1990 werd een aparte witwaswet ingevoerd ter voorkoming van betrokkenheid van financiële instellingen bij het witwassen van geld uit de handel in verdovende middelen. In 1993 werd het bereik van deze wet uitgebreid door er alle gelden onder te brengen die voortkomen uit de activiteiten van criminele organisaties. De wet is van toepassing op alle banken en daarmee geassimileerde instellingen, alsmede op niet bancaire instellingen zoals verzekeringsmaatschappijen, pensioenfondsen,

J. Vervaele, a.w. p. 368.

Loi no. 90-614, 12 July 1990.

Loi no 93-122 van 29 Januari 1993. In de tekst geven wij de hoofdregel weer; details omtrent de differentiaties per wettelijk geregelde verplichting laten wij onvermeld.

wisselkantoren, etc. De belangrijkste verplichtingen voor de instellingen hebben betrekking op:

- interne controlesystemen (het aanstellen van compliance officers en het opstellen van schriftelijke interne procedurevoorschriften)

- identificatie van cliënten (verplicht bij het openen van nieuwe rekeningen en - in geval van niet vaste relaties - bij transacties boven FF 50.000 en bij het openen van een safe deposit box; wanneer een cliënt namens een derde optreedt mag de instelling vragen naar identiteitsgegevens van die derde)

- er is een meldplicht terzake van alle geld in de boeken van de instelling dat afkomstig is van drugshandel of andere activiteit van criminele organisaties. Ook transacties met betrekking tot dergelijke gelden moeten worden gerapporteerd, en wel aan Tracfin, een afdeling van het 'Ministère de l'Economie'. Dit Meldpunt bevestigt vervolgens de melding, en kan daarbij bepalen dat de transactie gedurende 12 uur niet mag worden uitgevoerd. Een bona fide melding vrijwaart de bank, en haar medewerkers, tegen strafvervolgning, tegen civiele aansprakelijkheid en tegen disciplinaire maatregelen.

- volgens art. 14 van de Witwaswet is de instelling verplicht om bepaalde transacties zelf te onderzoeken. Het gaat dan om grote transacties (hetzij meer dan FF 1.000.000 of groter dan gebruikelijk voor deze cliënt), die in ongewoon complexe omstandigheden worden uitgevoerd en waarvoor geen economische rechtvaardiging aanwezig lijkt. De instelling moet dan de oorsprong en de eindbestemming van het geld natrekken, de identiteit van alle betrokkenen vaststellen, en dient na te gaan op welke wijze de desbetreffende rekening werd beheerd.

- alle stukken die in verband staan met de voorafgaande verplichtingen dienen gedurende vijf jaar te worden bewaard. Zowel Tracfin als de 'Commission Bancaire' is bevoegd om deze documenten op te vragen teneinde een volledig beeld te verkrijgen van alle transacties van een bepaalde cliënt.

De laatste uitbreiding van de delictomschrijvingen terzake van witwassen is van zeer recente datum. Door de toevoeging van artt. 324-1 t/m 324-9 aan de Code Pénal hebben de witwasbepalingen voortaan betrekking op ieder geld of ander vermogensbestanddeel dat afkomstig is van welk misdrijf dan ook. De beperking tot drugsgeld of misdaadorganisaties is derhalve verdwenen.

Frankrijk wordt in het FATF-rapport uitgesproken positief beoordeeld, vooral omdat de wettelijke maatregelen tegen witwassen in vele opzichten verder gaan dan de aanbevelingen van de FATF. Bij deze positieve conclusie past evenwel een

De details zijn o.a. te vinden in de uitvoeringsregelingen van de Witwaswet, t.w. Decree no. 91-160 van 16 Februari 1991 en de Regulation no. 91-01 van 15 Februari 1991 van het Comité de la Réglementation Bancaire.

De desbetreffende wetgeving was op het moment van schrijven van deze passages - juni 1995 - aanhangig bij de Senaat. De algemene verwachting was evenwel dat de bepalingen zonder problemen zouden worden aangenomen en snel zouden worden ingevoerd.

Financial Action Task Force on Money Laundering, Annual Report 1991-1992 (FATF-III), p. 10-14.

kanttekening. Het Franse systeem vertoont veel overeenkomsten met de Amerikaanse aanpak. Het berust op een groot aantal 'objectieve' meldingscriteria, aangevuld met een meldingsplicht voor transacties die door de financiële instelling zelf als verdacht worden aangemerkt. Het aantal meldingen is als gevolg van de ruime criteria zo groot dat moet worden gevreesd dat een effectieve verwerking daarvan nagenoeg onmogelijk is. Dit klemmt te meer daar het Franse meldpunt (Tracfin) geen toegang heeft tot politieke of justitiële databestanden. Dit leidt ertoe dat Tracfin tot op heden slechts in beperkte mate een bijdrage heeft kunnen leveren aan de bestrijding van het witwassen van criminele gelden.

6.3 Conclusies

Het overzicht van hoofdlijnen van de weergegeven buitenlandse stelsels geeft aanleiding tot enkele algemene conclusies.

Ten eerste is de structuur van de regelgeving in diverse jurisdicties tamelijk gelijkvormig. Materiële strafbaarstelling van witwassen vertoont raakvlakken met de begunstigingsdelicten. Iedere burger is aan deze delictsommschrijvingen onderworpen. Daarnaast zijn er overal bijzondere voorzieningen om de integriteit van de financiële wereld te waarborgen. Vaste componenten daarvan zijn de meldplicht, identificatieplicht, registratie- en bewaarplicht, verbod om de melding kenbaar te maken aan de cliënt, en de verplichting om interne procedures te scheppen die naleving van deze geboden bevorderen (inclusief opleidingsprogramma's). Deze uiterlijke eenvormigheid is weinig verrassend, aangezien veel maatregelen in verschillende landen zijn getroffen ter uitvoering van internationale verplichtingen.

Een tweede conclusie luidt dat er inmiddels internationaal consensus over bestaat dat bestrijding van witwassen niet (langer) kan worden beperkt tot de revenuen van drugshandel. Alle illegaal verworven vermogen dient in dit opzicht onder één regiem te worden gebracht.

Een kernpunt in alle regelingen wordt gevormd door de meldplicht terzake ongebruikelijk en/of verdachte transacties. Van alle gesignaleerde verschillen op details verdienen er hier twee nadere aandacht. Ten eerste het vraagstuk van het al dan niet doorgang laten vinden van transacties waarvan de instelling vermoedt dat het om een witwasoperatie gaat. In Nederland is er voor gekozen om de transactie te laten plaatshebben: het is beter om de cliënt niet uit het oog te verliezen en op grond van de melding een nader onderzoek mogelijk te maken. Onze rechtsvergelijkende bevindingen tonen aan dat deze oplossing niet vanzelfsprekend is. Elders is onder omstandigheden afzonderlijke toestemming van een externe autoriteit nodig alvorens de financiële instelling de verdachte transactie mag afwikkelen. De

Zie het beleidsdocument van het Amerikaanse Ministerie van Buitenlandse zaken, Narcotics Control Strategy Report (april 1993): "It is now more and more difficult to differentiate between drug-related money laundering and other forms of illegal money movements such as financial crimes, securities fraud, bankruptcy fraud, and illegal telemarketing, all of which are fertile ground for money laundering."

tweede opmerkelijke kwestie betreft de kring van meldplichtigen. In alle landen vindt zorgvuldig beraad plaats over de categorieën instellingen die onder het regiem van de anti witwasbepalingen dienen te vallen. Het probleem is hier o.a. gelegen in het gevaar van zgn. functionele verplaatsingen, waarmee wordt bedoeld op het gegeven dat een nieuwe markt is ontstaan van illegale financiële dienstverlening, waarop intermediairs als belastingadviseurs, advocaten, makelaars, en notarissen hun diensten aanbieden aan witwassers. Dit verschijnsel noopt ook voor de toekomst tot een nauwkeurige internationale afstemming van doelgroepen van anti-witwasbepalingen.

Dit hoofdstuk kan nu worden afgerond met enkele aantekeningen over het oordeel dat men in het buitenland heeft over het Nederlandse strafrecht op dit terrein. Het jaarverslag van de FATF 1993-1994 biedt hiertoe interessante aanknopingspunten. In dit jaarverslag zijn namelijk de conclusies opgenomen van de zogenaamde "mutual evaluations" waarbij de lidstaten van de FATF op hun anti-witwasmaatregelen zijn doorgelicht. Nederland was één van de landen die in 1993 zijn geëvalueerd. De conclusie begint met de voorname rol van Nederland in de internationale drugs-handel te benadrukken. De omzet van verdovende middelen in ons land wordt geschat op anderhalf tot twee miljard dollar. De wetgeving gericht op de bestrijding van moneylaundering wordt positief ontvangen. Met name de plukze-wetgeving (zie par. 4.2) oogst lof. Bij de handhaving van de wetgeving worden echter enige kritische kanttekeningen geplaatst. In de eerste plaats wordt betwijfeld of het op zichzelf goede handhavingsapparaat wel over voldoende middelen beschikt. In de tweede plaats wordt - nauwelijks verborgen door het diplomatieke taalgebruik - kritiek geleverd op het toezicht dat wordt uitgeoefend op financiële instellingen ("a weaker area is the system for supervising compliance of financial institutions"). Daarbij wordt gewag gemaakt van onduidelijkheden met betrekking tot de verantwoordelijkheden van de diverse bij dat toezicht betrokken instanties, hetgeen een negatieve invloed zou kunnen hebben op de effectiviteit van het toezicht. De Nederlandse Antillen en Aruba zijn als onderdelen van het Koninkrijk eveneens in de evaluatie betrokken. Er was evenwel te weinig informatie voorhanden om een afgewogen oordeel over de situatie op de West-Indische archipel te vellen. Vandaar dat een nieuwe evaluatie voor 1995 wordt aangekondigd met inbegrip van een schouw ter plaatse.

A.B. Hoogenboom, in Samenwerking baat, a.w. p. 34 die daaraan een citaat van R. Bosworth-Davies toevoegt: "Laundering the proceeds of fraud, robbery, capital flight, tax evasion, arms dealing, terrorist financing, and drug trafficking is facilitated by the world's most apparently respectable professions. Subsequently, the agencies of control are realizing that they must target internationally recognized firms of accountants and attorneys, financial institutions, and investment companies as part of their campaign against the launderers."

7 Rechtspolitieke vooruitzichten. Conclusie

Witwassen is een maatschappelijk probleem van de eerste orde. Uit een recent justitieel onderzoek in Nederland bleek bijvoorbeeld dat een groep criminelen aan de produktie van en handel in XTC in elf maanden tijd een netto winst overhield van 240 miljoen gulden. Dat geld moet ergens blijven. Willen we dergelijke vormen van lucratieve criminaliteit effectief ontmoedigen, dan is het onvermijdelijk om de aandacht sterk te richten op de illegaal verworven revenuen. Vandaar de in de voorafgaande hoofdstukken behandelde internationale en Nederlandse initiatieven op dit terrein. Het strafrecht is aangescherpt, de strijd lijkt begonnen. We hebben nu nieuwe helingsbepalingen, een verbeterde Wet identiteitsvaststelling bij financiële dienstverlening, een Wet MOT, en het Strafrechtelijk Financieel Onderzoek annex een verruimde maatregel van ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel.

In deze slotbeschouwing maken we enkele evaluerende opmerkingen over dit palet van getroffen maatregelen. Enige reflectie is ons inziens noodzakelijk, omdat de terechte ijver om de criminaliteit te bestrijden ons nooit de ogen mag doen sluiten voor het besef dat er in en rond het strafrechtelijk systeem ook nog andere belangen op het spel staan.

Zo is reeds aanstonds opvallend, dat alleen de veranderde helingsbepalingen in beginsel rechtstreeks zijn gericht tegen lieden die bewust het criminele gedrag van anderen ondersteunen en dus bevorderen. Ten aanzien van de WIF en de wet MOT ligt dit geheel anders: hier zijn de normadressaten gewone, respectabele instellingen, waaraan bij het uitoefenen van hun functie verplichtingen worden opgelegd teneinde te voorkomen dat ze onderdeel worden van een witwas-arrangement. Deze stand van zaken roept de vraag op of hier toch niet moet worden gesproken van een zekere onbalans. Aan de andere kant moet worden geconstateerd dat de feitelijke rol die financiële instellingen spelen of kunnen spelen bij het witwassen, het inderdaad logisch maakt hen als normadressaat aan te merken. In dit spanningsveld dient een evenwichtig overheidsoptreden te worden gewaarborgd door een zorgvuldig vervolgingsbeleid. De samenleving is niet gebaat bij een geruchtmakende inzet van het strafrecht in geval van onbeduidende normschendingen. Zoals eerder gesteld (in hoofdstuk 5), verdient het aanbeveling om overtredingen in concrete gevallen steeds te beoordelen tegen de achtergrond van de volledige staat van dienst van de financiële instelling in relatie tot de regels ter bestrijding van witwassen. Strafvervolging komt dan in aanmerking in situaties van systematisch tekort schieten en in geval van een incidentele maar flagrante schending van de gestelde normen.

Daarnaast is wel geopperd dat wetten als de WIF en - vooral - de MOT bijdragen aan een 'verklikersmaatschappij', aan een samenleving waarin burgers elkaar bespieden en deviant gedrag wordt gerapporteerd aan de autoriteiten. Wij vermelden hier opnieuw dat niet zonder reden door de wetgever is afgezien van een algemene aangifteverplichting terzake van misdrijven. Anderzijds is het niet ongebruikelijk om wel degelijk extra

inspanningen te vergen van justitiabelen die een vitale en kwetsbare functie vervullen in het maatschappelijk verkeer. Uiteindelijk vindt het instituut van de zgn. controlebevoegdheden, als aparte categorie naast de opsporingsbevoegdheden, hierin eveneens zijn rechtvaardiging.

Wanneer we deze verschillende gezichtspunten met elkaar pogen te verenigen, komen wij tot de volgende benadering. Wij zijn van oordeel dat bij het tegengaan van witwassen de vrijwillige medewerking van de financiële instellingen van het grootst denkbare belang is. De instellingen moeten het zowel als een algemeen belang als een eigen belang zien om geen onderdeel te worden van witwasoperaties. Het zijn déze overwegingen die de voornaamste prikkels dienen te vormen om actief bij te dragen aan het behoud van de integriteit van het financiële verkeer. Strafwetgeving - inclusief de dreiging met sancties en de te duchten reputatieschade in geval van vervolging en veroordeling - is in dit opzicht volstrekt secundair. Dit inzicht zou ook een belangrijke rol dienen te spelen bij het vormgeven van een verantwoord vervolgingsbeleid in relatie tot de onderhavige wettelijke bepalingen.

Uit een oogpunt van criminele politiek moet voorts worden gewezen op de omstandigheid dat de beschreven wettelijke instrumenten ter bestrijding van witwassen van toepassing zijn in Nederland, maar niet in de andere delen van het Koninkrijk, te weten de Nederlandse Antillen en Aruba. In die gebiedsdelen staan wettelijke maatregelen tegen het witwassen nog in de kinderschoenen, terwijl als gevolg van het bestaan van offshorevennootschappen juist daar het risico van duistere financiële transacties aanzienlijk is. Dit lek gaat onmiskenbaar ten koste van de effectiviteit van de Nederlandse regelgeving.

Bij die effectiviteit kan vanuit een breder, internationaal, perspectief nog een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Moneylaundering is een symptoom, de onderliggende criminaliteit is het eigenlijke probleem. Zolang in een criminele circuit vermogens worden verdiend zal er worden witgewassen. Wettelijke regels en procedures veranderen daaraan niets. Het enige dat daardoor wordt bereikt is een verschuiving van de geldstromen, terwijl de opsporing en vervolging zich gaan richten op nalatigheden in de meldingsplichten. Er zijn aanwijzingen voor de juistheid van bovenstaand scenario. In hoofdstuk 2 berichtten wij over de ongerustheid die in de Verenigde Staten is ontstaan door de toenemende geldsmokkel naar het buitenland. Het lijkt erop dat naar de mate waarin de anti-witwasmaatregelen vrucht beginnen af te werpen criminelen ervoor kiezen om hun vermogens in het buitenland in het betalingsverkeer te brengen. Aangenomen moet worden dat een dergelijke verschuiving zich ook in West-Europa zal voordoen of zich reeds voordoet. Een bijkomend probleem in onze regio is bovendien de enorme kapitaalsbehoefte in het nabije Oost-Europa, gecombineerd met een zeer snel groeiend crimineel circuit aldaar. Onder deze omstandigheden is het gevaar niet denkbeeldig dat de autoriteiten zich vooral gaan richten op de

Hierop is o.a. gewezen door M. Wladimiroff tijdens de JFR 'Meesterweek' in Rotterdam op 10 maart 1994.

naleving van de meldingsvoorschriften door financiële instellingen, waardoor zij aan het bestrijden van het witwassen niet meer toekomen, laat staan aan de aanpak van de achterliggende criminaliteit, waarom het toch allemaal is begonnen. Zo bestaat hier te lande de begrijpelijke neiging tot het 'aanpakken' van de wisselkantoren vanwege het gering aantal meldingen van ongebruikelijke transacties door deze sector.

Een volgende bedreiging voor de effectiviteit van het wettelijk systeem wordt veroorzaakt door het grote aantal meldingen van ongebruikelijke transacties. Toen in ons land op 1 februari 1994 het meldingssysteem van de wet-MOT van kracht werd was in het Verenigd Koninkrijk al enige jaren ervaring opgedaan met een soortgelijk systeem. Een overeenkomst tussen het Engelse en het Nederlandse systeem zit in de strafrechtelijke vrijwaring voor de meldende instantie (zie § 6.2.). Instellingen die bij vermoeden van witwassen verzuimen de transactie te melden kunnen rekenen op een hard justitieel optreden. In het Verenigd Koninkrijk heeft dit 'carrot and stick'-systeem destijds geleid tot gemiddeld tussen de 2000 en 2500 meldingen op jaar basis. Gebleken is dat dit aantal veel te groot is om daarop een effectief opsporingsbeleid te funderen. In hoofdstuk 5 hebben wij vermeld dat in het eerste jaar na invoering van de wet-MOT in Nederland reeds meer dan 22000 meldingen zijn gedaan. Het feit dat dit slechts in 30 gevallen tot een strafzaak heeft geleid moet ook in ons land worden verklaard door de omstandigheid dat het onmogelijk is gebleken om alle gemelde transacties adequaat te onderzoeken. Een eenvoudige oplossing voor dit probleem is niet voorhanden. Wel moet onder ogen worden gezien dat het beheersen van de aantallen meldingen een zelfstandig desideratum moet blijven bij de evaluatie en de verdere vormgeving van de anti-witwasbepalingen.

Tenslotte wijzen wij op een factor die nog niet eerder in de literatuur is gesignaleerd. De opsporing van witwassen wordt gecompliceerd door de omstandigheid dat dit type criminelen in een heel specifieke zin irrationeel gedrag vertonen. Veel van de gebruikte technieken (zie hoofdstuk 2) komen er in feite op neer dat de dader zichzelf ogenschijnlijk benadeelt. Dit geldt bijvoorbeeld voor het opgeven van een hogere winst dan daadwerkelijk is behaald, het fingeren van inkomensbestanddelen teneinde meer belasting te betalen dan verschuldigd is, double invoicing, en het kopen van winnende loten boven de prijs. Het probleem is hier dat opsporingsinstanties traditioneel geconditioneerd zijn om precies op de tegenovergestelde handelingen te letten en die als mogelijk strafbaar te onderkennen. De fiscus is bijvoorbeeld vanouds gericht op een te lage opgave van inkomen en winst, niet op te hoge. Voor de andere genoemde voorbeelden geldt mutatis mutandis hetzelfde. Dit leidt tot een paradox in het denken. Het vereist in zekere zin een andere attitude om in het opsporingstraject systematisch rekening te houden met het verschijnsel witwassen. Zowel voor de met opsporing en vervolging belaste functionarissen als voor de financiële instellingen is dit proces nog bij lange na niet voltooid. Maar het is van belang dat er al wel een begin mee is

Zie b.v. het interview met W. Teuben in de Volkskrant van 18 mei 1994, p. 1.

gemaakt. Witwassen van geld staat op de agenda. Het zal daar niet snel meer van verdwijnen.

Bijlage I

Art. 160.

Ieder die kennis draagt van een der misdrijven omschreven in de artikelen 92-110 van het Wetboek van Strafrecht, in Titel VII van het Tweede Boek van dat Wetboek, voor zover daardoor levensgevaar is veroorzaakt, of in de artikelen 287-299 van dat Wetboek, van *mensenroof* of van *verkrachting*, is verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar.

2. De bepaling van het eerste lid is niet van toepassing op hem die door de aangifte gevaar zou doen ontstaan voor een vervolging van zichzelf of van iemand bij wiens vervolging hij zich van het afleggen van getuigenis zou kunnen verschonen.

3. Evenzo is ieder die kennis draagt dat *iemand* *gevangen gehouden wordt* op een plaats die niet wettig daarvoor bestemd is, verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen bij een opsporingsambtenaar.

Art. 161.

Ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte of klachte te doen.

Art. 162.

1. *Openbare colleges en ambtenaren* die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast, zijn verplicht daarvan onverwijld aangifte te doen, met afgifte van de tot de zaak betreffende stukken, aan de officier van justitie of aan een van zijn hulpofficieren.

a. indien het misdrijf is een ambtsmisdrijf als bedoeld in titel XXVIII van het Tweede Boek van het Wetboek van Strafrecht, dan wel

b. indien het misdrijf is begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden of daarbij gebruik heeft gemaakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, dan wel

c. indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen.

2. Zij verschaffen de officier van justitie of de door deze aangewezen hulpofficier desgevraagd alle inlichtingen omtrent strafbare feiten met de opsporing waarvan zij niet zijn belast en die in de uitoefening van hun bediening te hunner kennis zijn gekomen.

3. De bepalingen van het eerste en tweede lid zijn niet van toepassing op de ambtenaar die door het doen van aangifte of het verschaffen van inlichtingen gevaar zou doen ontstaan voor een vervolging van zichzelf of van iemand bij wiens vervolging hij zich van het afleggen van getuigenis zou kunnen verschonen.

4. Gelijke verplichtingen rusten op rechtspersonen of organen van rechtspersonen wier taken en bevoegdheden zijn omschreven bij of krachtens de wet, voor zover daartoe bij

algemene maatregel van bestuur aangewezen.

5. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen voorschriften worden gegeven in het belang van een goede uitvoering van dit artikel.

6. De aangifte van misdrijven, bedoeld in het eerste lid onder c, kan in overleg met de officier van justitie en met inachtneming van de voorschriften, als bedoeld in het vorige lid, nader worden beperkt.

7. De voordracht voor een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in het vierde of vijfde lid, wordt niet gedaan dan nadat het ontwerp in de Nederlandse Staatscourant is bekendgemaakt en sedert de dag waarop de bekendmaking is geschied twee maanden verstreken zijn.