

Vergaderjaar 1995–1996

24 400 VI

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 1996

Nr. 51

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN FINANCIËN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 27 juni 1996

Hierbij bieden wij u het evaluatie-rapport Twee jaar MOT aan. Het rapport is opgesteld door het Wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie.¹

Onderstaand geven wij u onze visie op de resultaten van de evaluatie.

Inleiding

In de memorie van Toelichting (II, 92–93, 23 009, nr. 3) bij de Wet melding ongebruikelijke transacties (wet MOT) wordt in subparagrafen 9.2. en 10 voorgesteld de werking van de wet uiterlijk aan het einde van een periode van drie jaar te evalueren. Deze periode werd aangemerkt als de tijd die nodig zou zijn voor een gefaseerde opbouw van het Meldpunt Ongebruikelijke Transacties.

Naar aanleiding van een daartoe strekkende motie van de Tweede Kamer (II, 9394, 23 009, nr. 16) is besloten de termijn van drie jaar in te korten tot twee jaar.

In eerdergenoemde subparagraaf 10 is het doel van de evaluatie als volgt beschreven: «Bij deze evaluatie zal worden gezien hoeveel meldingen per tijdseenheid aan het meldpunt worden gedaan, alsmede op basis van welke indicatoren of combinaties van indicatoren deze meldingen worden gedaan. Ook zal worden gezien hoeveel en welke van deze meldingen opsporingsrelevant zijn, alsmede hoeveel daarvan daadwerkelijk leiden tot nieuwe opsporingsonderzoeken of bijdragen in bestaande opsporingsonderzoeken. Aandacht zal ook worden besteed aan de gevolgen van de vage normstelling voor de financiële instellingen en voor de met de handhaving van deze wet belaste instanties.»

De thans voorliggende evaluatie van de werking van de wet MOT, die op ons verzoek door het WODC is verricht, bevat een beschouwing van de ervaringen met de uitvoering van de wet MOT in de twee jaren na de inwerkingtreding op 1 februari 1994. In de evaluatie heeft de uitvoer-

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

baarheid, handhaafbaarheid en effectiviteit van de wet MOT centraal gestaan.

In het bijzonder is de aandacht uitgegaan naar preventieve effecten en naar de mate waarin en de wijze waarop transactie-informatie wordt gebruikt in opsporingsonderzoek. Wij zijn van oordeel dat in de evaluatie in voldoende mate wordt ingegaan op de in de Memorie van Toelichting genoemde onderwerpen.

Sommige knelpunten dienen nog nader uitgewerkt te worden.

De evaluatie toont aan dat de wet MOT en het daarbij ingestelde meldsysteem met indicatoren naar behoren functioneert. Met genoegen stellen wij vast dat de evaluatie aantoont dat ook de meeste banken over hun aanvankelijke reserves over het meldsysteem zijn heengestapt. Veel aandacht blijkt echter nodig voor de procesmatige verwerking van de meldingen door de opsporingsinstanties en voor de bekwaamheid op het terrein van financieel rechercheren van het daarbij betrokken personeel.

Op deze en andere conclusies en aanbevelingen van de evaluatie wordt hieronder nader ingegaan.

De Begeleidingscommissie MOT heeft over de resultaten van de evaluatie op 19 juni 1996 advies uitgebracht. Dit advies ligt mede ten grondslag aan onze reactie op het evaluatie-rapport. De tekst van het advies treft u hierbij aan.¹

Het meldsysteem en de bufferfunctie van het Meldpunt

Teneinde te voorkomen dat wellicht ongebruikelijke, doch volstrekt legale transacties direct bij de politie terecht komen, is bij de totstandkoming van de Wet MOT gekozen voor een buffer tussen financiële instellingen en de politie.

Uit de evaluatie van het WODC blijkt dat de bufferfunctie van het Meldpunt ongebruikelijke transacties (het Meldpunt) in de financiële wereld uiteenlopend doch overwegend positief gewaardeerd wordt. De ondergetekenden hechten eraan te benadrukken dat deze constatering van belang is voor het functioneren van het Meldpunt, aangezien het Meldpunt afhankelijk is van de aanlevering van adequate gegevens door de meldende instellingen. Zoals bekend is in de Wet MOT, mede op grond van Europese regelgeving en internationale aanbevelingen, een systeem van verplichte melding door financiële instellingen van ongebruikelijke transacties neergelegd, waarbij de melding plaatsvindt aan een centraal administratief Meldpunt. De ratio van dit centrale administratieve meldpunt is gelegen in het feit dat financiële instellingen een veelheid van transacties moeten aanleveren, waarbij van een deel van de transacties achteraf kan blijken dat deze niets met criminaliteit te maken hebben. Voorts is toen gekozen voor één centraal meldpunt om een uniforme toepassing van de regelgeving te verzekeren en beter zicht te krijgen op ongebruikelijke transactiepatronen. Alleen als het Meldpunt van oordeel is dat de gegevens waarover het beschikt van belang zijn voor de goede uitvoering van de politietaak, kan het deze gegevens aan de politie verstrekken. Met de oprichting van een administratief meldpunt is beoogd te voorkomen dat de gegevens die de financiële instellingen omtrent hun cliënten verstrekken aan het meldpunt in handen komen van de politie, terwijl daartoe vanuit rechtsstatelijk oogpunt gezien onvoldoende grondslag is.

Het gekozen systeem van een meldpunt met een bufferfunctie biedt naar ons inzicht de meeste garantie voor een zorgvuldige omgang met

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

gegevens van financiële instellingen en hun cliënten en van medewerkers van deze instellingen.

Om nu de financiële instellingen niet het risico te laten lopen dat zij door een loyale medewerking aan de wet strafrechtelijk worden vervolgd of civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld, is bij de bufferfunctie voorzien in vrijwaringsclausules, zowel strafrechtelijk als civielrechtelijk, indien naar behoren wordt voldaan aan de meldplicht.

Naast de strafrechtelijke vrijwaring op basis van het meldsysteem op grond van de wet MOT kan door het openbaar ministerie nog een specifieke strafrechtelijke vrijwaring worden verleend in die gevallen waarin op verzoek van het openbaar ministerie door de financiële instelling bepaalde transacties niet worden geweigerd. De evaluatie verwijst terzake naar een convenant tussen het openbaar ministerie en de Nederlandse Vereniging van Banken. Het gaat hierbij echter niet om een convenant, maar om twee op elkaar afgestemde interne gedragslijnen van respectievelijk de Nederlandse Vereniging van Banken en het openbaar ministerie. In deze interne gedragslijnen bepalen beide partijen hoe zij omgaan met verzoeken van het openbaar ministerie aan banken om in uitzonderlijke gevallen ongebruikelijke transacties ongestoord te laten plaatsvinden in het kader van een onderzoek naar achterliggende strafrechtelijk relevante gedragingen.

Deze transacties worden op grond van de meldplicht ook aan het Meldpunt gemeld. In aanvulling op de daarbij geldende vrijwaring kan het openbaar ministerie de strafrechtelijke vrijwaring nader specificeren. De terzake voor het openbaar ministerie geldende gedragslijn is vastgesteld in de vergadering van het College van Procureurs-generaal van 12 juni 1996. De tekst treft u hierbij aan.¹

De onderzoekers wijzen op het belang van het actueel houden van de indicatoren en op de daarvoor benodigde monitoring en analyse van ontwikkelingen in de financiële wereld. In belangrijke mate geschiedt dit in de werkgroep indicatoren van de Begeleidingscommissie MOT. In deze werkgroep hebben de financiële instellingen, toezichthouders, het Meldpunt, de politie, de ECD, het openbaar ministerie en de ministeries van Financiën en van Justitie zitting. De werkgroep wordt gevoed door de ervaringen van het Meldpunt, de politie, de financiële instellingen en toezichthouders met de indicatoren.

Preventie en repressie

Het behoud van de integriteit van het financiële stelsel is een van de belangrijkste doelen van de wet MOT. Naast de repressieve aanpak door middel van het meldsysteem is ook de preventieve werking van de wet MOT een belangrijk middel daartoe. In hoeverre door de wet MOT het witwassen wordt voorkomen is moeilijk vast te stellen door het ontbreken van een maatstaf waaraan de huidige praktijk kan worden getoetst. Uit de evaluatie blijkt dat de banken menen dat de wet MOT een barrière heeft opgeworpen voor de eerste fase van het witwasproces, de zogenoemde plaatsingsfase.

Uitwijkverschijnselen doen zich volgens alle betrokkenen ongetwijfeld voor. In dat kader worden met het notariaat en de makelaardij door het departement van Justitie gesprekken gevoerd over de wenselijkheid van een meldplicht of maatregelen binnen deze beroepsgroepen die ertoe kunnen leiden dat pogingen tot witwassen, bijvoorbeeld in het kader van onroerend-goedtransacties, vroegtijdig worden onderkend en bij aanwijzingen van een strafbaar feit aan de politie worden bekendgemaakt.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Aandacht zal ook worden besteed aan de effecten van nieuwe vormen van geldtransacties, zoals thuisbankieren en betalingen via Internet.

Dat er een preventief effect uitgaat van de meldingsplicht kan bijvoorbeeld worden afgeleid uit de conclusie van het Belgische Meldpunt dat in 1995 een schrikbarende groei van het aantal Nederlandse witwassers in België is te constateren. Kennelijk voelen deze criminelen zich gedwongen uit te wijken naar het buitenland.

Functioneren van het Meldpunt

In het evaluatierapport wordt ruime aandacht besteed aan het verwerkingsproces van meldingen binnen het Meldpunt. Daarbij wordt geconcludeerd dat de primaire taak van het Meldpunt behoorlijk wordt vervuld. De gesignaleerde knelpunten in het verwerkingsproces zijn veelal het gevolg van het bij de aanvang van de werkzaamheden van het Meldpunt gerealiseerde beperkte automatiseringssysteem. Deze knelpunten, die reeds eerder door ons werden onderkend, zijn aanleiding geweest om in oktober 1995 onder leiding van een door ons ingestelde Stuurgroep Automatisering MOT te beginnen met de ontwikkeling van een nieuw automatiseringssysteem, dat naar verwachting de activiteiten van het Meldpunt aanzienlijk beter kan ondersteunen. De vernieuwing dient te leiden tot een effectievere ontvangst en verwerking van meldingen en een kwalitatief hoogwaardige toets van de meldingen ter bepaling van de vraag of deze als verdacht moeten worden aangemerkt, onder meer door geautomatiseerde matching met andere relevante bestanden. Het nieuwe systeem zal naar verwachting in 1997 operationeel zijn. Het gesignaleerde knelpunt dat het geautomatiseerde matchen op rechtspersonen in het CIDS-register technisch moeilijk te realiseren is, zal worden betrokken bij het stroomlijnen van procedures in de uitvoering door het Meldpunt en de CRI.

De evaluatie bevestigt dat behoefte bestaat aan versterking van de analysecapaciteit van het Meldpunt. Daartoe zijn inmiddels stappen gezet. De toerusting van het Meldpunt, zowel ten aanzien van de personeelssterkte als ten aanzien van de deskundigheid van het personeel heeft onze bijzondere aandacht. Het aantal medewerkers van het Meldpunt is in het afgelopen halfjaar gestegen van elf tot dertien en de ondersteuning die door middel van detacheringen vanuit de politie was verkregen wordt beëindigd omdat daarmee in onvoldoende mate duurzame deskundigheid in eigen huis wordt opgebouwd. Door een werkgroep van het openbaar ministerie en de Nederlandse Vereniging van Banken is recent een voorstel gedaan tot detachering van een bankdeskundige bij het Meldpunt. Doel van deze detachering is overdracht van kennis uit de financiële sector aan het Meldpunt. Wij verwachten dat dit voorstel op korte termijn kan worden uitgevoerd.

Een project is gestart om te komen tot de ontwikkeling van risico-profielen. Door het ontwikkelen van risicoprofielen kan het Meldpunt de financiële instellingen adviseren over witwas-risico's bij bepaalde transacties.

In samenwerking met het openbaar ministerie wordt door het Meldpunt actief bijgedragen aan de bevordering van internationale samenwerking, met name in de Europese Unie. Daarbij worden de ervaringen van de meldpunten samengebracht teneinde de ontwikkelingen op de financiële markten goed te kunnen volgen. De bufferfunctie van het Meldpunt brengt echter wel met zich dat zorgvuldigheid betracht dient te worden ten aanzien van de verstrekking van gegevens die tot de persoonlijke levenssfeer gerekend moeten worden. Dit is ook noodzakelijk om de

leveranciers van de gegevens te beschermen tegen aansprakelijkstellingen door cliënten uit het buitenland. Aan de aanbeveling van de onderzoekers om te komen tot betere afstemming van de meldsystemen in Europa kan daardoor op het terrein van de directe gegevens-uitwisseling slechts gevolg gegeven worden binnen de kaders van de voor de meldpunten in de verschillende landen geldende voorschriften voor informatieuitwisseling.

In dit verband merken wij op dat het Nederlandse meldpunt bevoegd is gegevens uit te wisselen met zowel administratieve als politieke buitenlandse meldpunten, mits ook door hen de hierboven beschreven waarborgen van de persoonlijke levenssfeer en vrijwaring in acht worden genomen. Overigens blijft de Landelijk officier van Justitie altijd bevoegd om in het kader van de internationale rechtshulp informatie in te winnen of te verstrekken.

De adviserende en voorlichtende taken van het Meldpunt zijn ter hand genomen. Een voorlichtingsvideo is ontwikkeld en bijeenkomsten met meldplichtigen zijn georganiseerd. Met de door de banken gevraagde terugkoppeling van opsporingsresultaten ten gevolge van meldingen is een aanvang gemaakt door zaaksbeschrijvingen te vervaardigen op basis van 13 opsporingsonderzoeken waarin meldingen een belangrijke rol hebben vervuld. Doel van deze beschrijvingen is het verschaffen van een inzicht aan het direct bij de ongebruikelijke transacties betrokken personeel van financiële instellingen over het belang voor de opsporing van de door hen verrichte meldingen. Het voornemen is deze voorlichting te structureren door periodieke uitgifte van een nieuwsbrief.

Verwerking van verdachte meldingen door de opsporingsdiensten

De evaluatie toont aan dat de opsporingsdiensten bij de inwerkingtreding van de wet MOT onvoldoende voorbereid waren op de noodzaak een vlot en betrouwbaar verwerkingsproces te realiseren. De onderzoekers stellen vast dat het in mei 1995 door de CRI in een publikatie bekendgemaakte aantal van 29 nieuw gestarte opsporingsonderzoeken niet kan worden geverifieerd. In het antwoord van 16 juni 1995 op kamervragen van het lid van de Tweede Kamer de heer Smits d.d. 30 mei 1995, nr. 2949507900 en ter gelegenheid van de aanbieding aan u van het Jaarverslag 1994 van het Meldpunt bij brief van de Minister van Justitie d.d. 27 juli 1995, nr. 507391/595/RQ is u dit aantal meegedeeld. Nadat bleek dat de registratie onvoldoende was om het eerder bekendgemaakte aantal nieuwe opsporingsonderzoeken te kunnen verifiëren, zijn in het overleg tussen het Meldpunt, de CRI en de Landelijk officier van Justitie afspraken gemaakt over een juiste registratie.

De onderzoekers tonen zich kritisch over het functioneren van de transactieverwerkende keten. De bijdragen die in de verschillende stadia van het verwerkingsproces worden geleverd zijn nog niet voldoende doelmatig en effectief en zelfs blijken oorspronkelijke gegevens niet aan de met de opsporing belaste diensten bekend gemaakt te worden. Sedert februari 1996 is een voorbereidingsgroep voor het inrichten het MOT proces, bestaande uit vertegenwoordigers van de politieregio's, het openbaar ministerie, de CRI en het ministerie van Justitie doende het gehele proces opnieuw in te richten en te verbeteren. In de komende maanden zullen voorstellen daartoe aan het College van Procureurs-generaal en aan de Raad van Hoofddcommissarissen worden aangeboden.

Voor een beoordeling van het functioneren van het opsporingsapparaat is van belang te bezien welk gevolg wordt gegeven aan de door het Meldpunt als verdacht doorgemelde transacties. De onderzoekers concluderen dat 20% daarvan bij opsporingsonderzoeken wordt

betrokken. Door verbetering van het verwerkingsproces bij opsporingsdiensten en het openbaar ministerie kan dit percentage wellicht nog toenemen. Aanzetten daartoe zijn inmiddels door eerdergenoemde voorbereidingsgroep Inrichting MOT-proces gegeven. In nauwe samenwerking tussen het openbaar ministerie, de CRI en het Meldpunt is in de laatste maanden een aantal maatregelen getroffen om de doormelding naar de politie of – indien de Landelijk officier van Justitie daar gronden toe aanwezig acht – de bijzondere opsporingsdiensten te verbeteren. Daarbij is speciale aandacht geschonken aan het voorkomen van doublures in het verwerkingsproces en aan een snelle doormelding naar de politiekorpsen. Aanvankelijk was voorzien in aanvulling van de transactiegegevens door de CRI. Gebleken is dat bewerking van verdachte transacties door de CRI tot vertraging in de doormelding leidt en dat directe doorgeleiding naar een politiekorps doelmatiger is. De aanvulling kan op lokaal niveau geschieden, waar nodig met gebruikmaking van de deskundigheid van de CRI.

Het openbaar ministerie en de politie zijn overeengekomen om onder leiding van een gezamenlijke stuurgroep een project uit te voeren dat tot doel heeft aan het financieel rechercheren een sterke impuls te geven. Verhoging van het kennisniveau en de vaardigheid van de politie op het terrein van het rechercheren aan de hand van financiële transacties wordt daarbij betrokken.

Daaraan zal ook de bankwereld een bijdrage leveren. Het Landelijk bureau openbaar ministerie (LBOM) en de Nederlandse Vereniging van Banken hebben voorstellen ontwikkeld op basis waarvan nauwe samenwerking bij de ontwikkeling en terbeschikkingstelling van deskundigheid mogelijk is, zowel adviserend als door detacheringen van bancaire deskundigen bij het Meldpunt en het Landelijk rechteam (LRT). Het Landelijk rechteam (LRT) is sinds het begin van dit jaar operationeel en heeft tot taak opsporingsonderzoeken te verrichten waarvoor financieel-economische kennis noodzakelijk is.

In aanvulling op de hierboven genoemde acties zal de minister van Justitie met het openbaar ministerie bezien op welke wijze de als verdacht aangemerkte transacties effectiever kunnen worden benut voor de bestrijding van witwassen en daaraan ten grondslag liggende criminele handelingen.

Dit sluit aan bij de door de minister van Justitie gewenste versterking van de kwaliteit van het financieel rechercheren en was mede aanleiding tot het oprichten van genoemd LRT.

Terugkoppeling aan melders

Bij terugkoppeling aan meldende instellingen moet onderscheid gemaakt worden tussen het bieden van een inzicht in de resultaten van meldingen, dat niet op personen herleidbaar is en de terugkoppeling in specifieke zaken, waaraan door de meldende instantie bijvoorbeeld consequenties verbonden kunnen worden voor de relatie met de betrokken cliënt. In het kader van de voorlichtende taak van het Meldpunt is hierboven al ingegaan op de informatieverstrekking over opsporingsresultaten tengevolge van meldingen. Het gaat daarbij om voorlichting die niet tot individuen herleidbaar is. Wij zullen met de financiële instellingen in gesprek blijven om te bezien hoe de gewenste terugkoppeling verder vorm kan krijgen.

Terugkoppeling in tot personen herleidbare zaken is in strijd met het gesloten verstrekkingen systeem van de wet Politiregisters. Slechts in uitzonderlijke situaties waarin zulks noodzakelijk is voor de handhaving

van de rechtsorde – te denken valt aan het voorkomen van een witwas-activiteit – kan door de officier van Justitie tot verstrekking van dergelijke gegevens worden besloten.

De vraag of de wetgeving op dit terrein voldoet of dat er op enigerlei wijze ruimte moet zijn om strafrechtelijke gegevens te benutten voor buiten het strafrecht gelegen doelen als terugkoppeling aan direct betrokkenen is thans voorwerp van een door de minister van Justitie aan een wetenschappelijk instituut opgedragen onderzoek. Aan de hand van de resultaten daarvan zal dit onderwerp nader gezien worden.

Toezicht op de naleving van de meldplicht

Het toezicht op de naleving van de meldplicht is een taak van de Economische Controledienst (ECD) van het Ministerie van Economische Zaken. Uit de evaluatie blijkt dat deze taak nog slechts in beperkte mate is opgepakt. Wij zullen ons tot onze ambtgenoot van Economische Zaken wenden om te bezien op welke wijze de capaciteit en expertise van de ECD voor de uitvoering van deze taak kan worden gerealiseerd. Er zijn inmiddels wel afspraken gemaakt tussen het Meldpunt, de Landelijk officier van Justitie en ECD over de wijze waarop gereageerd wordt op instellingen die niet of summier melden. In dat kader is voor 1996 zowel bij het Meldpunt als bij de ECD capaciteit vrijgemaakt.

Door voorlichting door het Meldpunt en door controle door de ECD zullen bedoelde instellingen op hun verplichtingen krachtens de wet MOT worden gewezen.

Conclusies

De evaluatie toont aan dat het door de wet MOT in het leven geroepen meldsysteem met indicatoren naar behoren functioneert. Verdere ontwikkeling van de kwaliteit van de verwerkingsprocessen van meldingen is echter noodzakelijk.

Wij zullen daarbij aan de volgende punten aandacht geven:

- Versterking van de rol van het Meldpunt zal worden gerealiseerd door verbetering van het geautomatiseerde verwerkingsproces binnen het Meldpunt, door uitbreiding van het personeel en verhoging van het deskundigheidsniveau daarvan en door versterking van de analysefunctie van het Meldpunt.
- De bewerking van verdachte transacties door de CRI wordt afgestemd met het MOT teneinde doublures in de bewerking te vermijden en een snelle doormelding aan de opsporingsdiensten te verzekeren.
- De procesmatige verwerking van de meldingen door de opsporingsinstanties zal worden gestroomlijnd op basis van de voorstellen van de voorbereidingsgroep Inrichting MOT-processen.
- In goed overleg met de banken zal de terugkoppeling van resultaten van de meldplicht worden verbeterd, onder meer door uitgifte van een periodieke nieuwsbrief.
- De bekwaamheid op het terrein van financieel rechercheren van het daarbij betrokken personeel zal worden verhoogd. Maatregelen daartoe zullen met het College van Procureurs-generaal worden besproken.
- Nieuwe transactiemogelijkheden zullen gezien worden met het oog op de bestrijding van witwasactiviteiten.
- De samenwerking met buitenlandse meldpunten zal worden geïntensiveerd, met inachtneming van de daarbij te stellen kwalitatieve eisen.

– Met onze ambtgenoot van Economische Zaken zullen wij bezien op welke wijze de capaciteit en expertise van de ECD voor het toezicht op de naleving van de wet MOT kan worden gerealiseerd.

Wij zullen u informeren over de resultaten van deze maatregelen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager