

DE BANCAIRE STRIJD

Frank 't Hart*

- * Dr.mr. F.M.A. 't Hart is advocaat te Amsterdam.
- 1 FIU-Nederland is een zelfstandig orgaan van de Staat der Nederlanden en organisatorisch ondergebracht bij de nationale politie.
- 2 Reactie van de Nederlandse Vereniging van Banken op de voorstellen voor het uitbreiden van de mogelijkheden voor informatie-uitwisseling ten behoeve van de poortwachtersfunctie (Wet plan van aanpak witwassen), p. 1.
- 3 Deze bijdrage zal zich richten op banken (en niet andere financiële ondernemingen), de Wwft (en niet de sanctiewet of de customer-due-diligencevoorschriften uit de Wft) en zal beperkt zijn tot de bestrijding van witwassen en niet (ook) terrorismefinanciering.
- 4 B. Unger e.a., *Aard en omvang van criminele bestedingen* (onderzoek in opdracht van het WODC), Utrecht/Rotterdam: WODC 1 oktober 2018. Naar schatting van de onderzoekers is er 16 miljard euro witgewassen in 2014.
- 5 Zie voor een recent overzichtsarrest: HR 13 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2842, NJ 2017/218, m.nt. P.A.M. Mevis.
- 6 In deze bijdrage beperk ik me tot de verplichting van banken om witwassen te bestrijden en laat ik het onderwerp van terrorismefinanciering buiten beschouwing.
- 7 Zie *Kamerstukken II* 1986/87, 1990/4, nr. 3, p. 2 (MvT).
- 8 *Stb.* 1993, 704.
- 9 *Stb.* 1993, 705.
- 10 Richtlijn 91/308/EEG van 10 juni 1991. Ook de veertig aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF)

Van banken wordt verlangd dat zij vergaande maatregelen treffen om witwassen te voorkomen. De wetgeving wordt steeds strenger en het toezicht steeds intensiever. Verschillende Nederlandse banken zijn geconfronteerd met enorme boetes van toezichthouders en zelfs strafvervolgning dreigt. Maar is het terecht dat banken deze maatregelen moeten treffen om witwassen door hun cliënten te voorkomen? Is dat niet het uitbesteden van een overheidstaak die niet behoort tot het bancaire bedrijf?

Inleiding

Banken verwerken jaarlijks 9,8 miljard betaaltransacties. Dat is gelijk aan 27 miljoen transacties per dag (1,3 miljoen per uur). Daarvan zijn 68.000 transacties door banken gemeld aan de Financial Intelligence Unit - Nederland¹ (hierna: FIU-Nederland), waarvan uiteindelijk 15.000 transacties als verdacht zijn aangemerkt.² Dit is de bancaire strijd tegen witwassen en terrorismefinanciering, uitgedrukt in cijfers.³

Banken zijn wettelijk verplicht om maatregelen te treffen ter bestrijding van witwassen (en de bestrijding van financiering van terrorisme). Op deze wettelijke verplichtingen ga ik later in. In Nederland zou jaarlijks € 16 miljard worden witgewassen.⁴ Witwassen houdt onder andere in dat de herkomst van uit illegale bronnen verkregen gelden wordt verhuuld en dus legaal kunnen worden aangewend.⁵ Een betaalrekening kan als hulpmiddel worden ingezet bij het 'witwassen'.

De vraag is of en welke bijdrage van banken mag worden verlangd in de strijd tegen witwassen. En welke verwachtingen mogen wij hebben van banken? Is het een inspanning die geleverd moet worden of mag verlangd worden dat de bank als een verkapt justitieel opsporingsapparaat fungeert? In deze opiniërubriek plaats ik enkele kritische opmerkingen ter beantwoording van deze vragen.

De vraag is of en welke bijdrage van banken mag worden verlangd in de strijd tegen witwassen. En welke verwachtingen mogen wij hebben van banken?

Eerst zal ik ingaan op de voorgeschiedenis van de wetgeving waaraan banken moeten voldoen, vervolgens zal ik de belangrijkste wettelijke verplichtingen uiteenzetten om aan het eind van deze bijdrage enkele kritische beschouwingen te plaatsen.

Korte voorgeschiedenis

De verplichting voor banken (en andere instellingen) om maatregelen te treffen ter bestrijding van witwassen⁶ is terug te voeren tot nationale wetgeving uit de jaren 90, bestaande uit de voormalige Wet Identificatie bij Financiële Dienstverlening (WID) en Wet Melding Ongebruikelijke Transacties (Wet MOT). Aan de WID ging een overeenkomst uit 1986 vooraf, gesloten tussen De Nederlandsche Bank N.V. (DNB) en diverse bancaire instellingen. Deze overeenkomst voorzorg in een model dat door banken gebruikt kon worden om de identiteit van hun cliënten vast te stellen en te registreren.⁷

De in 1994 in werking getreden WID⁸ verplichtte banken om hun cliënten te identificeren. De op dat moment bestaande praktijk van het vermelden van onjuiste tenaamstellingen van bankrekeningen moest eindigen. De invoering van een wettelijke identificatieplicht bewerkstelligde tevens een *level playing field* tussen banken dat verstoord zou worden indien de ene bank haar cliënten wel deugdelijk zou identificeren en de andere bank niet.

De in 1993 in werking getreden Wet MOT⁹ diende ter implementatie van de Europese richtlijn inzake witwassen.¹⁰ De Wet MOT verplichtte banken om 'ongebruikelijke transacties' – transacties waarbij het vermoeden van witwassen bestaat – te melden aan een centraal meldpunt, tegenwoordig de FIU-Nederland. Aan deze meldingsplicht werd een preventieve