



Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering op Curaçao

Inspectieonderzoek van de Raad voor de rechtshandhaving naar de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering op Curaçao

Opdrachtgever: Raad voor de rechtshandhaving

Mei 2018

Colofon

Uitgever : Raad voor de rechtshandhaving

Jaar : 2018

Maand : Mei

Plaats : Willemstad, Curaçao

Vindplaats Internet : www.raadrechtshandhaving.com

Inhoudsopgave

Colofon	4
Inhoudsopgave	6
Lijst met gebruikte afkortingen	8
Voorwoord	10
Samenvatting	12
1. Inleiding	23
1.1 Aanleiding	23
1.2 Doel inspectieonderzoek	24
1.3 Centrale vraag	24
1.4 Toetsingskader	25
1.5 Afbakening	25
1.6 Onderzoek aanpak	25
1.7 Fasering onderzoek	25
1.8 Leeswijzer	26
2. Bevindingen van het onderzoek	29
2.1 Inleiding	29
2.3 Wettelijk kader	31
2.4 Beleid	33
2.5 FATF-criteria	33
2.5.1 Risico, beleid en coördinatie	33
2.5.2 Internationale samenwerking	36
2.5.3 Toezicht	37
2.5.4 Preventieve maatregelen	38
2.5.5 Rechtspersonen en juridische constructies	39
2.5.6 Financiële inlichtingen	39
2.5.7 Witwasonderzoeken en vervolging	40
2.5.8 Inbeslagneming	41
2.5.9 Terrorismefinanciering onderzoeken en vervolging	42
2.5.10 Preventieve maatregelen en financiële sancties terrorismefinanciering	42
2.5.11 Financiële sancties proliferatie	43
2.6 Organisatie	43

2.6.1.	Het proces	45
2.6.2	Personeel	46
2.6.3	Financiële middelen	48
2.6.4	Technische hulpmiddelen	49
3.	Analyse van de bevindingen	51
3.1	Wettelijk kader	51
3.2	Beleid	51
3.3	FATF-criteria	51
3.3.1	Risico, beleid en coördinatie	51
3.3.2	Internationale samenwerking	52
3.3.3	Toezicht	52
3.3.4	Preventieve maatregelen	53
3.3.5	Rechtspersonen en juridische constructies	53
3.3.6	Financiële inlichtingen	53
3.3.7	Witwasonderzoeken en vervolging	54
3.3.8	Inbeslagneming	54
3.3.9	Terrorismefinanciering onderzoeken en vervolging	54
3.3.10	Preventieve maatregelen en financiële sancties terrorismefinanciering	55
3.3.11	Financiële sancties proliferatie	55
3.4	Organisatie	55
4.	Aanbevelingen	59
	Slotbeschouwing	61

Lijst met gebruikte afkortingen

Afkorting	Betekenis
AML/CFT	Anti Money Laundering/Counter-financing of Terrorism
BAB	Stichting Belastingaccountantsbureau
CAMS	Certified anti-money laundering specialist
CBCS	Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten
CFATF	Caribbean Financial Action Task Force
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
DEA	Drug Enforcement Administration
DIO	Divisie Informatie en Ondersteuning
FATF	Financial Action Task Force
FBI	Federal Bureau of Investigation
FIOD	Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
FIU	Financial Intelligence Unit
LID	Landsverordening identificatie bij dienstverlening
Lv MOT	Landsverordening melding ongebruikelijke transacties
NRA	National Risk Assessment
RBA	Risk Based Approach
TCI	Team Criminele Inlichtingen
TFO	Team Financieel Opsporen
VDC	Veiligheidsdienst Curaçao

Voorwoord

Overal ter wereld komt criminaliteit voor en veelal is geldelijk gewin de aanleiding hiertoe. Een groot probleem daarbij is de ontwrichting van het financieel stelsel door de vermenging van 'legaal' geld met het geld verkregen door middel van criminaliteit. Afgezien van het verlies van het vertrouwen in het financiële stelsel, werkt het niet bestrijden van het witwassen en terrorismefinanciering onveiligheid en meer criminaliteit in de hand.

Om deze reden worden het witwassen en terrorismefinanciering internationaal gezien als een bedreiging en werd een organisatie, de FATF, in het leven geroepen om universeel en op identieke wijze de coördinatie van de bestrijding ter hand te nemen. Ook op Curaçao worden de aanbevelingen van de FATF geïmplementeerd.

Na meerdere evaluaties heeft de FATF bevonden dat Curaçao de aanbevelingen heeft geïmplementeerd. De vraag is echter: zijn de justitiële diensten in staat om op effectieve wijze het witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden?

De Raad is dan ook verheugd om door middel van dit inspectierapport enig inzicht te kunnen verschaffen in de stand van zaken binnen de justitiële keten.

Tevens bedankt de Raad de respondenten en organisaties die aan dit inspectierapport hun medewerking hebben verleend.

DE RAAD VOOR DE RECHTSHANDHAVING

mr. G.H.E. Camelia, voorzitter

mr. Th.P.L. Bot

mr. F.E. Richards

Samenvatting

Het onderwerp van dit inspectierapport is de bestrijding van het witwassen en de terrorismefinanciering. Deze fenomenen zijn in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld in de artikelen 2:404 t/m 2:407 respectievelijk artikel 2:55.

Met criminaliteit wordt veelal beoogd om winst te maken en de uit de misdaad verkregen opbrengsten wederom in het economisch verkeer te brengen. Dit proces van witwassen waarbij het criminele geld binnen de legale economie van het eigen of die van een ander land in omloop wordt gebracht, kan de ontwrichting van het legale financiële stelsel tot gevolg hebben.

In 1989 werd door de meest geïndustrialiseerde landen (G7) de Financial Action Task Force (FATF) opgericht om gezamenlijk de strijd tegen het witwassen aan te gaan. Deze organisatie heeft 40 aanbevelingen gedaan waaraan de lid landen opvolging moesten geven. De lid landen van de FATF konden zelf bepalen hoe zij deze aanbevelingen in hun wet- en regelgeving verwerken.

In het jaar 2001, na de terroristische aanslagen op het World Trade Center in de Verenigde Staten heeft de FATF 8 speciale aanbevelingen ter voorkoming van terrorismefinanciering aangenomen, met als doel het voorkomen en bestrijden van misbruik van het financiële systeem ten behoeve van terroristische activiteiten. De negende speciale aanbeveling volgde in het jaar 2004. In februari 2012 werden deze aanbevelingen aangepast.

Terroristische activiteiten kunnen, in tegenstelling tot witwassen, zowel met legaal als met illegaal geld worden gefinancierd. Evenals bij witwassen wordt bij terrorismefinanciering misbruik gemaakt van onder andere natuurlijke en rechtspersonen, financiële dienstverleners en niet-financiële beroepsgroepen.

Het Koninkrijk der Nederlanden, waarvan Curaçao ook deel

uitmaakt, heeft zich bij de FATF aangesloten. Als land is Curaçao lid van de CFATF en werd door deze organisatie geëvalueerd op de implementatie van de bovengenoemde universele standaarden.

Na de vijfde follow up rapportage in november 2016 werd in een plenaire zitting van de FATF besloten, dat Curaçao afgehaald wordt van het jaarlijkse follow up proces.

Het feit dat er in 2012 een aanscherping van de internationale normen heeft plaatsgevonden en Curaçao deze normen heeft moeten implementeren in onder andere regelgeving, heeft de Raad voor de rechtshandhaving doen besluiten een inspectieonderzoek naar de stand van zaken voor wat betreft de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme in de justitiële kolom in te stellen.

Het doel van dit inspectieonderzoek is het verkrijgen van inzicht in de bestrijding van het witwassen en de financiering van terrorisme in de justitiële sector en te toetsen in welke mate de doelstellingen zijn gerealiseerd. Aan de hand hiervan werd door de Raad enige aanbevelingen gedaan.

Centrale vraag

De centrale vraag bij dit inspectieonderzoek luidt als volgt:

In hoeverre vindt de bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme plaats conform de door de lokale wetgeving, het vastgestelde beleid en de door de FATF vastgestelde criteria?

Ter beantwoording van de centrale vraag werden antwoorden op de volgende deelvragen gezocht:

1. Welke zijn de wettelijke regelingen en beleid die van toepassing zijn op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering?
2. Welke zijn de FATF-criteria voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering?
3. Welke organisaties binnen de justitiële kolom spelen een rol bij de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme en welke middelen staan deze organisaties ter beschikking?
4. Welke procedures worden gevolgd om witwassen tegen te gaan en terrorisme te bestrijden?

Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor wat betreft de bestrijding van het witwassen voldoet aan de eisen zoals gesteld door de (C)FATF en is aldus op voldoende wijze geregeld.

Beleid

Voor wat betreft het beleid, heeft de Raad geconstateerd dat er geen concreet (aanvullend) beleid aanwezig is voor de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme. De Raad acht het noodzakelijk dat het beleid wordt vastgesteld. Immers het geeft de richting en de benodigde middelen aan waarmee de gestelde organisatiedoelen bereikt moeten worden. Om de door de FATF voorgeschreven Risk Based Approach aan te houden, moet er sprake zijn van een National Risk Assessment. Deze heeft echter nog niet plaatsgevonden. Het is de bedoeling om deze gedurende het jaar 2018 met behulp van de CFATF en de World Bank te organiseren.

De diensten hadden geen specifieke doelstellingen gesteld voor wat betreft de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering. Het is belangrijk voor de Raad dat er niet alleen sprake is van beleid, maar dat bij de opstelling hiervan de uitvoerders betrokken zijn. Ook is van belang dat het beleid bekend is bij de uitvoerders en derden. Voorts is van belang dat het beleid periodiek wordt geëvalueerd en zo nodig bijgesteld.

FATF-criteria

Voor wat betreft de FATF-criteria dient opgemerkt te worden dat het eerste criterium, het houden van een National Risk Assessment (NRA), doorwerkt in bijna alle andere criteria. Deze criteria worden dus beïnvloed door de resultaten van de NRA. In de eerste drie ronden controleerde de FATF op bijv. de aanwezigheid van wetgeving en maatregelen. Nu pas, in de vierde ronde, wordt gecontroleerd op de effectiviteit. Dan komt de NRA aan de orde. Curaçao is nog niet aan de beurt geweest. Het was een van de laatste landen in de derde ronde. De eerste NRA voor het land Curaçao vindt in eigen beheer plaats in het jaar 2018. Hiertoe is het noodzakelijk dat lokaal personeel getraind wordt.

Noch gezamenlijk noch op het niveau van de afzonderlijke diensten, werden risicoanalyses uitgevoerd. Hierdoor wordt het moeilijk om op verantwoorde wijze prioriteiten te bepalen en als zodanig evenredig daaraan de benodigde middelen vast te stellen.

Ten tijde van het onderzoek werkten de meeste diensten niet “risico gestuurd”. Voor de FATF is de Risk Based Approach de meest effectieve manier om het witwassen en terrorisme te bestrijden. De Raad is van mening dat, na de nationale risk assessment, de risk-based approach zo snel mogelijk ingevoerd dient te worden.

Voor wat betreft de internationale samenwerking, ontvangt het OM veel financiële rechtshulpverzoeken en van hun zijde verlenen zij altijd medewerking. Ook van buitenlandse organisaties ontvangt het OM alle medewerking wanneer zij deze bevragen. Op organisatieniveau hebben alle respondenten aangegeven dat de samenwerking met het buitenland goed is.

De Raad is van mening dat de internationale samenwerking goed te noemen is. Het feit dat, zoals aangegeven in het regeerprogramma, in de komende jaren aan de verbetering van de internationale samenwerkingsverbanden binnen het Koninkrijk en in de regio gewerkt zal worden, geeft aan dat het belang van de internationale samenwerking ingezien wordt, wat van belang is voor de bestrijding van de grensoverschrijdende criminaliteit. Daartoe behoren witwassen en terrorismebestrijding.

Alle toezichthouders en onder toezicht gestelden komen uit de financiële kolom. De Raad constateert dat er sprake is van goede samenwerking tussen de betrokken diensten en private organisaties binnen de justitiële en financiële kolom. Hiervan getuigt de interactie tussen deze organisaties, bijvoorbeeld het feit dat wanneer binnen de justitiële kolom bepaalde trends van witwassen worden geconstateerd, deze informatie met de organisaties binnen de financiële kolom gedeeld wordt. Ook de constatering dat bepaalde meldingsplichtigen niet volledig aan hun meldingsplicht voldoen, wordt besproken met de FIU. Het OM en de FIU hebben gezamenlijk een niet-melders project opgezet.

Alhoewel het criterium “Preventieve maatregelen” slechts de financiële kolom betreft, is de Raad van oordeel dat binnen de justitiële kolom gewerkt moet worden aan de bewustwording met betrekking tot de fenomenen witwassen en

terrorismedinanciering. Mede gelet op de perceptie van bepaalde respondenten dat er binnen de justitiële diensten over de gehele linie onvoldoende bewustzijn bestaat met betrekking tot het belang van een effectieve bestrijding van deze fenomenen, is de Raad van oordeel dat de overheid aandacht moet blijven besteden aan de bewustwording binnen het apparaat en voorlichtingsprogramma's naar het publiek toe.

De Raad is van mening dat in verband met de bestrijding van misbruik van rechtspersonen en juridische constructies een hechte samenwerking dient te bestaan tussen de justitiële kolom en de toezichthouders en dienstverleners, om in het kader van de informatie-uitwisseling de benodigde informatie snel te verzamelen.

Voor wat betreft het gebruik van financiële inlichtingen, is hier zeker plaats voor verbetering, aangezien niet alle doormeldingen van de FIU door het KPC onderzocht worden.

Onderzoeken naar witwassen en terrorismedinanciering worden, conform de wet- en regelgeving, op dezelfde wijze als bij de andere strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd. De sancties zijn beschreven in de wetgeving en binnen deze marges dienen de opsporingsinstanties te blijven. De Raad is van mening dat de sancties effectief en proportioneel zijn. Bij de inbeslagneming en verbeurdverklaring van criminele voorwerpen en hulpmiddelen, worden de wettelijke bepalingen in acht genomen. De Raad is van oordeel dat meer aandacht besteed dient te worden aan het fenomeen terrorismedinanciering. Het enkele feit dat geen terroristische activiteiten en geen gevallen van financiering van deze activiteiten gedetecteerd werden, betekent geenszins dat er geen sprake is van terrorismedinanciering.

De sanctiebesluiten die een uitwerking van bepaalde resoluties van de Verenigde Naties inhouden, zijn voldoende preventief van aard. Door hieraan meer publiciteit te geven, wordt ook de burger bewust van het bestaan van de gevaren van terrorismedinanciering. Laatstelijk werd het Sanctiebesluit Democratische Volksrepubliek Korea gepubliceerd, wat aangeeft dat er aandacht bestaat voor het probleem van proliferatie van massavernietigingswapens. Echter dient volgens de Raad meer bekendheid te worden gegeven aan dit fenomeen.

Organisatie

De bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering binnen de justitiële keten ligt in handen van het Openbaar Ministerie, het Ministerie van Justitie en de opsporing- en handhavingsautoriteiten, waaronder het Korps Politie Curaçao en het Recherche Samenwerkingsteam. Buiten de justitiekolom spelen organisaties als financiële dienstverleners en niet-financiële beroepsgroepen een belangrijke rol.

Op Curaçao wordt het witwassen sinds de oprichting van het Afpakteam zichtbaarder aangepakt door, na een gedegen onderzoek, beslag te leggen op voorwerpen van bepaalde personen. Het Afpakteam dient aannemelijk te maken dat de in beslag genomen goederen verkregen zijn middels misdaad. Deze personen worden in de gelegenheid gesteld te bewijzen dat zij deze voorwerpen op legale wijze hebben verworven. In het geval dit bewijs niet geleverd kan worden, worden de in beslag genomen voorwerpen op vordering van het OM door de rechter verbeurdverklaard. Vervolgens worden deze goederen verkocht en komen de opbrengsten, na aftrek van de kosten van het Afpakteam, in het zogenaamde Criminaliteitsbestrijdingsfonds terecht.

Bij de bestrijding van criminaliteit dienen de actoren over voldoende personeel te beschikken. Het KPC kent al jaren een personeelstekort. Kwalitatief beschikt het KPC wel over financiële rechercheurs met de vereiste opleidingen en competenties, maar ook hier is er een kwantitatief tekort. Wel dient gewerkt te worden aan de motivatie van dit personeel door onder andere het scheppen van meer carrièremogelijkheden om hen voor het financiële team te behouden.

De Raad is van oordeel dat het KPC een opleidingsplan dient op te stellen en de kosten van dit plan in de begroting dient op te nemen, zodat het korps in de toekomst over voldoende en eigen specialisten beschikt. De beschikking over personeel dat in staat is dreigings- en risicoanalyses te maken is van eminent belang voor een goed beleid en het functioneren van het korps.

Het opstellen van risicoanalyses en dreigingsinschattingen behoren tot de belangrijkste taken van de VDC. Deze dienst dient dan ook over voldoende opgeleid personeel te beschikken ten einde deze taken op verantwoorde wijze uit te voeren.

De Raad constateert dat slechts een beperkt aantal verdachte transacties onderzocht worden, vanwege de grote hoeveelheid transacties en een structureel personeelstekort waaronder een gebrek aan financiële rechercheurs. Dit doet af aan de effectiviteit van de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering. Immers, in de niet onderzochte verdachte transacties, kan er sprake zijn van gevallen van witwassen en terrorismefinanciering.

Voor wat betreft de prioriteit die het witwassen en terrorismefinanciering geniet bij de bestrijding van criminaliteit, verschillen de meningen van de diensten. Volgens de meeste respondenten is er geen sprake van prioriteit. Volgens het Ministerie geniet de bestrijding van de genoemde delicten wel prioriteit in het beleid van het Ministerie. Vermeend beleid is echter ondanks verzoek van de Raad niet overhandigd.

Een ander probleem waarmee het KPC, in tegenstelling tot de andere organisaties, kampt, is de financiële middelen waardoor een goede taakuitvoering bemoeilijkt wordt.

De organisaties in de justitiële keten beschikken over de noodzakelijke technische hulpmiddelen om het witwassen en de terrorismefinanciering te bestrijden.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de Minister van Justitie

- draag zorg voor de implementatie van de Risk Based Approach;
- draag zorg om in samenwerking met de Minister van Financiën een nationaal anti-witwas en terrorismefinanciering beleidsplan op te laten stellen, waarbij het NRA als basis kan dienen;
- draag zorg voor het rekruteren en inzetten van voldoende financiële rechercheurs, cyber crime specialisten en andere opsporingsambtenaren, zodat een veel groter aantal verdachte transacties onderzocht kunnen worden;

- draag zorg dat er voldoende en goed opgeleid personeel geworven wordt;
- draag er zorg voor dat de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering een hogere prioriteit verwerft bij de bestrijding van de criminaliteit;
- draag zorg voor het opstellen van een criminaliteitsbeeldanalyse ten einde ook inzicht te krijgen in andere delicten en hun relatie tot het witwassen en terrorismefinanciering en
- draag zorg voor bewustzijnsprogramma's voor ambtenaren in de justitiële keten en voorlichtingsprogramma's naar het publiek toe.

Ten aanzien van het Ministerie van Justitie

- draag zorg voor het opstellen van een justitieel beleid inzake de bestrijding van het witwassen en terrorismebestrijding waarbij het OM, het KPC en het RST zijn betrokken;
- draag zorg dat er voldoende gelden op de begroting gevoteerd worden voor de professionalisering van de leden van het KPC en dat deze gelden ook beschikbaar blijven voor opleidingen;
- draag zorg om in samenwerking met het Ministerie van Financiën voorschriften te ontwerpen die de informatie-uitwisseling, coördinatie en samenwerking tussen de beide kolommen moeten bevorderen;
- draag zorg om in samenwerking met het Ministerie van Financiën voorschriften te ontwerpen omtrent de samenstelling van statistieken, ten aanzien van de relatie tussen ongebruikelijke transacties, verdachte transacties, onderzochte transacties, sepot, transacties (OM), vervolging en berechting;

- draag zorg dat de justitiële diensten een risicoanalyse maken voor wat betreft het bestrijden van het witwassen en de terrorismefinanciering en
- draag zorg dat binnen de justitiële sector bewustzijnstrainingen worden georganiseerd voor het personeel.

Ten aanzien van het Korpschef KPC

- draag zorg voor dat er voldoende carrièremogelijkheden voor financieel rechercheurs en cyber crime specialisten geïntroduceerd worden binnen de Unit Financiële Expertise;
- draag zorg voor het opstellen van een opleidingsplan zodanig dat het korps over voldoende en eigen specialisten kan beschikken en
- draag zorg voor dat het korps over alle technische hulpmiddelen beschikt voor een effectieve bestrijding van criminaliteit.

1

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Criminaliteit vindt overal ter wereld plaats. Met criminaliteit wordt veelal beoogd om winst te maken en de uit de misdaad verkregen opbrengsten wederom in het economisch verkeer te brengen. Om deze opbrengsten te besteden, dient deze eerst een legale status te verwerven. Met andere woorden, het geld moet worden witgewassen door onder andere de illegale herkomst te verbergen.

Het witwassen en de financiering van terrorisme zijn onderwerpen die wereldwijd de aandacht van de regeringen opeisen. In elk land waar er sprake is van georganiseerde criminaliteit, is er ook sprake van witwassen van de criminele opbrengst. Door witwassen wordt het criminele geld binnen de legale economie van het eigen of die van een ander land in omloop gebracht. De ontwrichting van het legale financiële stelsel is een mogelijk gevolg hiervan.

De terreuraanslagen van 11 september 2001 op de World Trade Center hebben een grote invloed gehad op de intensivering van de strijd tegen terrorismefinanciering. Terroristische activiteiten kunnen, in tegenstelling tot witwassen, zowel met legaal als met illegaal geld worden gefinancierd. Evenals bij witwassen wordt bij terrorismefinanciering misbruik gemaakt van onder andere natuurlijke- en rechtspersonen, financiële dienstverleners en niet-financiële beroepsgroepen.

Door het internationale karakter van het witwassen en terrorismefinanciering, besloten enige landen om regels op te stellen waaraan landen zich zoveel mogelijk moesten houden. In 1989 werd door de meest geïndustrialiseerde landen (G7) de Financial Action Task Force (FATF) opgericht om gezamenlijk de strijd tegen het witwassen aan te gaan. Deze organisatie heeft 40 aanbevelingen gedaan waaraan de lid landen opvolging moesten geven. De lid landen van de FATF konden zelf bepalen hoe zij aan deze aanbevelingen invulling gaven in hun wet- en regelgeving. In het jaar 2001, na de terroristische aanslagen op de World Trade Center in de Verenigde Staten heeft de FATF 8 speciale aanbevelingen ter voorkoming van terrorismefinanciering aangenomen, met als doel het voorkomen en bestrijden van misbruik van het financiële systeem ten behoeve van terroristische activiteiten. De

negende speciale aanbeveling volgde in het jaar 2004.
In februari 2012 werden deze aanbevelingen aangepast.

Uiteraard zijn er meer aspecten met betrekking tot het witwassen en de financiering van terrorisme, zoals meldingen en de opvolging hiervan, strafvervolging en de berechting. Het feit dat er in 2012 een aanscherping van de internationale normen heeft plaatsgevonden en Curaçao deze normen heeft moeten implementeren in onder andere de nationale wet- en regelgeving, heeft de Raad voor de rechtshandhaving doen besluiten een inspectieonderzoek naar de stand van zaken van en de mate waarin de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme in de justitiële kolom plaats vindt, in te stellen.

1.2 Doel inspectieonderzoek

Het doel van dit inspectieonderzoek is het verkrijgen van inzicht in de bestrijding van het witwassen en de financiering van terrorisme in de justitiële sector en te toetsen in welke mate de doelstellingen zijn gerealiseerd. Indien er leemtes in de bestrijding van het witwassen en het financieren van terrorisme worden geconstateerd, zal de Raad eventueel aanbevelingen doen.

1.3 Centrale vraag

De centrale vraag bij dit inspectieonderzoek luidt als volgt:

In hoeverre vindt de bestrijding van witwassen en financiering van terrorisme plaats conform de door de lokale wetgeving, het vastgestelde beleid en de door de FATF vastgestelde criteria?

Ter beantwoording van de centrale vraag werden antwoorden op de volgende deelvragen gezocht:

1. Welke zijn de wettelijke regelingen en beleid die van toepassing zijn op de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering?

2. Welke zijn de FATF-criteria voor de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering?
3. Welke organisaties binnen de justitiële kolom spelen een rol bij de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme en welke middelen staan deze organisaties ter beschikking?
4. Welke procedures worden gevolgd om witwassen tegen te gaan en terrorisme te bestrijden?

1.4 Toetsingskader

De volgende aspecten maken deel uit van het toetsingskader:

- lokale wet- en regelgeving;
- vastgesteld beleid en
- FATF-normen.

1.5 Afbakening

De subjecten van dit inspectieonderzoek zijn de betrokken organisaties binnen de justitiële kolom. De financiële dienstverleners en niet-financiële beroepsgroepen worden niet betrokken bij dit onderzoek. De onderzoeksperiode bestrijkt de periode 2012 – 2016.

1.6 Onderzoek aanpak

Dit inspectieonderzoek vindt plaats middels bestudering van wet- en regelgeving, documenten- en literatuuronderzoek en interviews met functionarissen die werkzaam zijn in organisaties die betrokken zijn bij de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering.

1.7 Fasering onderzoek

In de oriëntatiefase werden relevante wet- en regelgeving, beleid en andere, van de betrokken instanties ontvangen documenten bestudeerd.

Na deze eerste fase werden interviews afgenomen bij verschillende respondenten (VDC, OM, RST, KPC) die betrokken zijn bij de bestrijding van witwassen en de financiering van terrorisme. Hiervan werden verslagen opgemaakt, die aan de betrokkenen ter becommentariëring werden aangeboden.

Aan de hand van de in de vorige fase verkregen informatie werd een inspectierapport opgemaakt, dat aan alle betrokkenen werd uitgereikt ter becommentariëring, waarna het inspectierapport na verwerking van de reacties een definitief karakter verkreeg.

1.8 Leeswijzer

In dit hoofdstuk worden de aanleiding, het doel, de centrale vraag en de onderzoeksvragen weergegeven. In het tweede hoofdstuk worden de bevindingen van dit onderzoek gepresenteerd in vier gedeelten, namelijk het wettelijk kader, het beleid, de FATF-criteria en de organisatie en middelen. De analyse van deze bevindingen vindt plaats in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 sluit dit inspectierapport af met een aantal aanbevelingen die ten goede van de bestrijding van witwassen en terrorismebestrijding dienen te komen.

2

2. Bevindingen van het onderzoek

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van interviews met respondenten van het OM, het Ministerie van Justitie, het KPC en het RST nagegaan wat de stand van zaken is binnen de justitiekolom op het gebied van de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering.

Eerst wordt bepaald van welke definitie van witwassen en terrorisme-financiering wordt uitgegaan.

Verder wordt in dit hoofdstuk aangegeven welke de belangrijkste wettelijke regelingen en het vastgestelde beleid zijn inzake de bestrijding van het witwassen en terrorismebestrijding en in hoeverre die in de praktijk door de justitiële kolom als geheel worden uitgevoerd.

Om enig inzicht te kunnen verkrijgen in de stand van zaken bij de justitiële diensten voor wat betreft de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering, is ook aansluiting gezocht bij de “criteria” van de Financial Action Task Force (FATF), waarbij het Koninkrijk aangesloten is. Als land is Curaçao lid van de Caribbean Financial Action Task Force (CFATF).

De FATF heeft 11 criteria opgesteld om als leidraad te dienen voor de lid landen bij de evaluatie van de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering. Deze benadering is bestemd om op landsniveau uitgevoerd te worden, waarbij het vooral de ministeries van Financiën en Justitie de instanties zijn die met de voorkoming en bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering belast zijn.

2.2 Definities

Onder witwassen wordt verstaan het (door natuurlijke of rechtspersonen en organisaties) verbergen of verhullen van de werkelijke aard, de herkomst, de vindplaats, de vervreemding of de verplaatsing van uit enig misdrijf verkregen zaken en vermogensrechten, dan wel wie de rechthebbende hiervan is of deze voorhanden heeft.

Het WvSr omschrijft drie vormen van witwassen, namelijk opzetwitwassen, schuldwitwassen en gewoontewitwassen. Bij opzetwitwassen wist of begreep de persoon dat deze zaken en vermogensrechten uit enig misdrijf zijn verkregen, terwijl in het geval van schuldwitwassen de persoon dit redelijkerwijs had moeten vermoeden. Bij gewoontewitwassen gaat het om een persoon die er een gewoonte van gemaakt heeft om (opzettelijk) voorwerpen wit te wassen.

De rechtspraak heeft deze definitie enigszins ingeperkt, met dien verstande dat wanneer een verdachte het voorwerp van witwassen dat onmiddellijk uit een eigen misdrijf afkomstig is, niet tracht te verhullen of verbergen, er geen sprake kan zijn van witwassen. Met andere woorden, het enkele voorhanden hebben (contant geld in een kamer) wordt niet als witwassen beschouwd.¹

Terrorismefinanciering wordt in het WvSr omschreven als het opzettelijk voor zich of voor een ander, middellijk of onmiddellijk, vergaren, verstrekken of ter beschikking stellen van fondsen met de bedoeling deze te gebruiken, of wetende dat deze fondsen geheel of gedeeltelijk gebruikt zullen worden, voor het plegen van een terroristisch misdrijf of voor de ondersteuning van personen of organisaties die terroristische misdrijven plegen of beogen te plegen, dan wel voor het plegen van een misdrijf ter voorbereiding of vergemakkelijking van een terroristisch misdrijf.²

In de Memorie van Toelichting op de wijziging van de Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (P.B. 1996, no. 21) (p. 3) wordt gesteld dat er een belangrijke samenhang bestaat tussen beide vormen van criminaliteit. In beide gevallen wordt het financieel stelsel misbruikt om al dan niet crimineel geld heimelijk te verplaatsen. Bij terrorismefinanciering is het doel deze gelden te gebruiken voor de ondersteuning van terroristische bewegingen, waarbij voor wat betreft de heimelijkheid de witwasmethodieken als inspiratie dienen.

Twee belangrijke instrumenten ten dienste van de bestrijding van het witwassen en terrorismebestrijding zijn de meldingsplicht van de meldingsplichtige instellingen en de identificatieplicht van cliënten van deze organisaties. Een doelstelling is het

¹ Memorie van Toelichting Iv tot wijziging van de Iv mot

² Artikel 2:55 WvSr; artikel 2 Tractatenblad, 2000, 12.

waarborgen van de integriteit van het financiële stelsel en de bescherming hiervan tegen misbruik door vooral criminelen.³

2.3 Wettelijk kader

De meest belangrijke wetgevingsproducten voor de diensten in de justitiële kolom die zich ook bezighouden met de bestrijding van het witwassen en de terrorismefinanciering zijn de volgende.

- Wetboek van Strafvordering
- Wetboek van Strafrecht
- Landsverordening melding ongebruikelijke transacties (P.B. 2010, no. 41, zoals gewijzigd, geldende tekst P.B. 2017, no. 99)
- Landsverordening identificatie bij dienstverlening (P.B. 1996, no. 23, zoals gewijzigd bij P.B. 2015, no. 69)
- Landsverordening aanmeldingsplicht van grensoverschrijdende geldtransporten (P.B. 2002, no. 74, zoals gewijzigd bij P.B. 2014, no. 90)
- Sanctiebesluit Libië (P.B. 2015, no. 28)
- Sanctiebesluit Al-Qaida c.s., de Taliban van Afghanistan c.s., ISIL c.s., ANF c.s. en lokaal aan te wijzen personen en organisaties (P.B. 2015, no. 29)
- Sanctiebesluit Democratische Volksrepubliek Korea (P.B. 2015, no. 30)
- Sanctieregeling Islamitische Republiek Iran (P.B. 2016, no. 71)
- Sanctiebesluit Jemen (P.B. 2017, no. 46)

De wetgever heeft bepaald dat personen die zich niet houden aan de bepalingen van de wet- en regelgeving betreffende de melding van ongebruikelijke en of verdachte transacties, het witwassen en de terrorismefinanciering, aan sancties onderworpen dienen te worden.

Deze sancties kunnen, afhankelijk van het geval, bestuursrechtelijk en strafrechtelijk van aard zijn. Aangezien de strafrechtelijke procedure tot voor kort de enige manier was om overtredingen van de landsverordeningen melding ongebruikelijke transacties en identificatie bij dienstverlening aan te pakken, maar deze onevenredig zwaar, tijdrovend en kostbaar werd geacht, heeft de wetgever besloten om

³ Memorie van Toelichting Iv tot wijziging van de LID (P.B. 1996, no. 23)

bestuurlijke sancties te introduceren, met als doel de effectiviteit van de handhaving van deze landsverordeningen te versterken.⁴ Deze sancties kunnen natuurlijke en rechtspersonen (witwasser, de mededader, medeplichtige), de financiële dienstverlener en of de niet-financiële beroepsbeoefenaar treffen. Deze sancties kunnen echter niet allebei in eenzelfde geval worden opgelegd, omdat een persoon dubbel berecht of gestraft kan worden in verband met hetzelfde feit waarvoor hij al onherroepelijk is gestraft of berecht.⁵ Met andere woorden een combinatie van een bestuurlijke boete en een strafrechtelijke sanctie is niet mogelijk.

De eerste bestuurlijke sancties is de last onder dwangsom, die beoogt de overtreding ongedaan te maken of voortzetting van een overtreding te voorkomen. De andere bestuurlijke sanctie is de bestuurlijke boete, die naar aard en doelstelling niet verschilt met de strafrechtelijke boete.⁶ De bestuurlijke sancties kunnen door de toezichthouders worden opgelegd aan de financiële dienstverlener en niet-financiële beroepsbeoefenaren, de opdrachtgever en de feitelijk leidinggevende.

Het Wetboek van Strafrecht stelt het witwassen strafbaar in de artikelen 2:404 tot en met 2:407 en de terrorismefinanciering in het artikel 2:55.

Als toezichthouders op de naleving van de Landsverordening Melding ongebruikelijke transacties en de Landsverordening identificatie bij dienstverlening werden aangewezen de Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten, de Financial Intelligence Unit, en de Gaming Control Board.⁷ Zij zijn verplicht de door de Minister van Justitie en Minister van Financiën gezamenlijk vastgestelde algemene aanwijzingen op te volgen.⁸

Als toezichthouders op de naleving van de Landsverordening aanmeldingsplicht van grensoverschrijdende geldtransporten werden aangewezen de douaneambtenaren en ambtenaren van politie werkzaam bij de Toelatingsorganisatie Curaçao.

⁴ Memorie van Toelichting op de landsverordening tot wijziging van lv mot en de LID (staten van de Nederlandse Antillen zitting 2008 – 2009)

⁵ Memorie van Toelichting op de landsverordening tot wijziging vn de lv mot (Staten van de Nederlandse Antillen zitting 2008 – 2009 (p. 25 – 27)

⁶ Artikelen 9 en 9a LID en 22b eb 22j lv mot.

⁷ Artikelen 1, eerste lid onder h. en artikel 22mm, lv melding ongebruikelijke transacties.

⁸ Artikel 22u lv mot

Bij de vijfde follow up rapportage heeft de plenaire zitting van de FATF geconcludeerd dat de wetgeving van Curaçao voor wat betreft de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering, voldoet aan de door deze organisatie vastgestelde eisen.⁹

2.4 Beleid

Het Ministerie van Justitie is (onder andere) belast met het opstellen van het beleid in de justitiekolom. De bestrijding van het witwassen en de terrorismefinanciering op zich is niet opgenomen in het justitiële deel van het regeerprogramma.¹⁰ Witwassen en terrorismefinanciering zijn niet opgenomen in het regeerprogramma als zijnde misdrijven die impact hebben op de gemeenschap en waarvoor in de regeerperiode beleid zal worden opgesteld. Wel wordt bestrijding van witwassen benoemd bij de kernactiviteit voor wat betreft de versterking van de samenwerkingsverbanden binnen het Koninkrijk en in de regio.

De “risico gestuurde benadering” wordt door de FATF “dwingend” aanbevolen bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. In onder andere de Technical Paper voor de introductie van een “new National AML/CFT Strategy” voor Servië wordt gesteld dat “The Risk Based Approach (RBA) is now fundamental to FATF Recommendations and provides a basis for establishing an effective AML/CFT system, ... The National Strategy should reflect both the RBA and the importance of effectiveness”.

Respondenten geven aan dat noch afzonderlijk noch gezamenlijk specifiek beleid is opgesteld door de ambtelijke organisaties.

2.5 FATF-criteria

2.5.1 Risico, beleid en coördinatie

⁹ CFATF fifth follow up report Curaçao, nov 2016

¹⁰ Regeerprogramma Curaçao 2017 - 2021

Risico's van witwassen en terrorismefinanciering zijn begrepen, en waar nodig, worden gecoördineerde acties ondernomen om witwassen en terrorismefinanciering te bestrijden.

In de aanbeveling nummer 1 stelt de FATF dat alle aangesloten landen een National Risk Assessment (NRA) moeten organiseren, teneinde middels een risico gestuurde benadering op basis van evenredigheid aan de ernst van de risico's, (onder andere) maatregelen te nemen, middelen te alloceren en gecoördineerde acties te ondernemen om deze risico's te beperken.¹¹ Uit interviews met de respondenten is gebleken dat de diensten geen afzonderlijke noch gezamenlijke risicoanalyse voor wat betreft witwassen en terrorismefinanciering hebben uitgevoerd en niet risico gestuurd werken. Zonder risicoanalyse wordt het moeilijk om op verantwoorde wijze prioriteiten te bepalen en als zodanig evenredig daaraan de benodigde middelen te alloceren.

De National Risk Assessment dient beschouwd te worden als de basis voor het bepalen van de beleidsprioriteiten en allocatie van middelen.¹² Ook van de financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen wordt verwacht dat ze een eigen risicoanalyse uitvoeren en op basis hiervan de nodige maatregelen treffen. De Risk Based Approach (RBA) geldt voor (bijna) alle aanbevelingen van de FATF.

De risico's zijn officieel niet geïdentificeerd, aangezien de door de FATF voorgeschreven National Risk Assessment nog niet heeft plaatsgevonden. Ook heeft de laatste jaren geen criminaliteitsbeeldanalyse plaatsgevonden. Volgens een respondent heeft de laatste criminaliteitsbeeldanalyse in het jaar 2008 plaatsgevonden. Het OM gaf in het jaar 2013 de opdracht om met onderzoeken ten behoeve van een criminaliteitsbeeldanalyse te starten, met als doel "het inzichtelijk maken van de huidige aard, omvang en ontwikkeling van de criminaliteit op Curaçao" en "gericht op het verwerven van beleidsrelevante kennis over criminaliteit, en het omzetten van die kennis in beleidskeuzes ten aanzien van preventie, te stellen prioriteiten, de werkwijze van politie en justitie of de verdeling van

¹¹ FATF Recommendations 2012, updated November 2017.

¹² Money laundering & terrorist financing risk assessment strategies, FATF GAFI, 18 juni 2008, p. 2

middelen.”¹³ Na het jaar 2013, werden er geen criminaliteitsbeeldanalyses meer georganiseerd.

Volgens de respondenten van de justitiële diensten die hierbij betrokken zijn, vindt de NRA gedurende het jaar 2018 plaats. Het ligt in de bedoeling om aan de hand van het resultaat een landelijk beleid vast te stellen met de nodige speerpunten. Verschillende respondenten konden niet aangeven of hun organisatie al dan niet meedoet aan de NRA.

De NRA zal in eigen beheer geschieden en niet door buitenlandse experts, omdat de kennis van de lokale situatie hierbij een belangrijke rol speelt. Aangezien de expertise hiertoe op Curaçao niet aanwezig is, werd besloten om op het CFATF een beroep te doen om een training hiertoe te verzorgen voor lokale mensen. Deze training werd verzorgd in de periode van 7 tot en met 09 maart 2018. Volgens dezelfde respondent werd in juli jl., onder aansturing van de CBCS, een dreigingsbeeld gemaakt als voorbereiding op de NRA.

Om het witwassen en terrorismefinanciering enigszins effectief aan te pakken dienen de financiële en opsporingsinstanties met elkaar samen te werken. Bij de coördinatie speelt vooral het delen van informatie een belangrijke rol. Dit geldt ook voor alle afdelingen binnen de opsporingsinstanties zelf.

In 2015 werd de strijd tegen het witwassen nieuw leven ingeblazen met de oprichting van het Afpakteam. Dit Afpakteam bestaat uit professionals van verschillende organisaties, zoals onder andere het KPC, RST, BAB, Douane, KMAR en KW. De acties van het Afpakteam worden gecoördineerd door een speciaal hiertoe aangewezen officier van justitie. Voordat het Afpakteam handelend optreedt, vindt een gedegen vooronderzoek plaats, voor het geval de verdachte na het afpakken van gelden en/of goederen niet wenst te schikken. Een vereiste is dus dat de zaak sterk genoeg is om voor de rechter gebracht te worden.

Er zijn binnen de justitiële kolom, met uitzondering van het Afpakteam, geen samenwerkingsvormen geconstateerd die zich specifiek bezighouden met de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Op strategisch niveau vindt maandelijks overleg plaats tussen het KPC en het OM. Op tactisch niveau vindt het

¹³ Jaarverslag OM 2014, p. 15 en publicatie OM “Start criminaliteitsbeeldanalyse 2013”

overleg plaats tussen de divisie- en unithoofden en het OM, terwijl er op operationeel niveau dagelijks overleg plaatsvindt tussen de officieren van justitie en de teamleiders binnen het KPC.

Tijdens deze vergaderingen wordt over verschillende onderwerpen gesproken, waaronder de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

Meerdere respondenten hebben aangegeven dat de samenwerking tussen de lokale opsporingsdiensten en het OM beter kan. Bij verschillende projecten werd van het KPC alleen maar verwacht dat ze personeel leveren, aldus respondenten. Een voorbeeld hiervan was het project-Duradero als opvolger van het Unit Financiële Criminaliteitsbestrijding.

Samenwerking tussen de toezichthouders en het OM is op zijn plaats wanneer er sprake is van een geconstateerde overtreding door een financiële instelling of een lid van een niet-financiële beroepsgroep, aangezien de sanctie van de één een mogelijke sanctie van de ander kan uitsluiten. Dit is het geval waarbij een bestuurlijke boete, strafrechtelijke vervolging kan uitsluiten. Het is daarom heel belangrijk dat de ministeries van justitie en financiën de nodige voorschriften hiertoe opstellen en deze door de beide ministers laten vastleggen.¹⁴

Een voordeel van deze samenwerking is dat er dan sprake kan zijn van een effectieve inzet van de beschikbare middelen. Hiervan gaat ook een duidelijk signaal uit naar de financiële wereld dat de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering een hoge prioriteit geniet. Een gebrekkige samenwerking kan nadelige gevolgen hebben voor lopende onderzoeken.¹⁵

2.5.2 Internationale samenwerking

Internationale samenwerking levert waardevolle informatie, financiële inlichtingen en bewijzen op ten behoeve van het ondernemen van acties tegen criminelen en hun bezittingen.

Internationale samenwerking heeft tot doel een uitwisseling van informatie betreffende witwassen en terrorismefinanciering tussen de verschillende landen. Dit

¹⁴ Artikelen 22g en 22l, Lv mot, (zoals gewijzigd bij PB. 2015, nr. 68)

¹⁵ Effective supervision and enforcement by AML/CFT supervisors of the financial sector and law enforcement, p. 40.

gebeurt middels rechtshulpverzoeken om bepaalde financiële inlichtingen uit te wisselen en of om bepaalde acties uit te voeren. Op zulke aanvragen wordt door het Openbaar Ministerie altijd positief gereageerd.

Andersom is dit ook het geval, waarbij het lokale OM een verzoek hiertoe aan het buitenland doet. Ook hierbij is volgens het OM de samenwerking goed te noemen en worden de nodige informatie en financial intelligence verkregen.

Volgens het OM komen veel aanvragen voor financiële rechtshulp binnen. Dit is ook begrijpelijk indien in aanmerking genomen wordt dat witwassen en terrorismefinanciering internationale en grensoverschrijdende fenomenen zijn en Curaçao over een aantal sectoren beschikt, vooral de financiële sector, die aantrekkelijk is voor witwassen en terrorismefinanciering. Dit is ook het geval met het trustwezen en de stichtingen particulier fonds.

Het OM, KPC, en RST hebben allen aangegeven dat zij ook op organisatieniveau goede contacten onderhouden met buitenlandse partners en organisaties en te allen tijde een beroep op hen kunnen doen en vice versa. Enkele van deze diensten zijn de FBI, DEA, FIOD en ICE. Volgens de respondenten vindt samenwerking met deze diensten regelmatig plaats en worden de beoogde resultaten behaald.

2.5.3 Toezicht

Toezichthouders houden op passende wijze toezicht op financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen, monitoren en reguleren deze voor wat betreft de naleving van de anti-witwas- en terrorismefinancieringsvereisten en dit evenredig aan hun risico's.

De justitiekolom kent geen toezichthouders voor wat betreft de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering. De betreffende toezichthouders zijn de Centrale Bank, Gaming Control Board en de FIU.

Tijdens verschillende onderzoeken, is het KPC tegen enkele zaken aangelopen, die niet door de meldingsplichtigen zijn aangemeld. De FIU en het OM hebben een niet-

melders-project opgestart om te bevorderen dat meer en betere meldingen van ongebruikelijke transacties tijdig worden gedaan bij de FIU.¹⁶

2.5.4 Preventieve maatregelen

Financiële instituties en niet-financiële beroepsgroepen passen, in verhouding tot hun risico's, preventieve maatregelen betreffende de bestrijding van witwassen en terrorismebestrijding toe, en melden verdachte transacties.

Bij dit criterium wordt uitgegaan van financiële instellingen en niet-financiële beroepsgroepen. Deze dienen in gevallen wanneer er sprake is van een ongebruikelijke transactie, deze door te geven aan de FIU.

Alhoewel de justitiekolom geen toezichthouders kent, is het voorgekomen dat vanuit de justitiekolom geconstateerd werd dat bepaalde instanties in enige gevallen ongebruikelijke transacties niet gemeld hebben. De opsporingsdiensten en het OM trekken lering uit de witwaszaken en wanneer dit van toepassing is, doen zij aanbevelingen aan financiële instellingen, niet-financiële beroepsgroepen en toezichthouders om nieuwe gevallen van witwassen te detecteren en te voorkomen.

Criminelen hebben belang bij om illegaal vermogen in het legale financiële circuit te brengen. Hiertoe maken zij vaak gebruik van natuurlijke personen en/of instanties. Indien de bevolking zich voldoende bewust is dat ook zij dan bezig is als facilitator van witwassen, dan kan dit tot gevolg hebben dat de crimineel minder snel denkt om een misdrijf te begaan, want hij kan de opbrengst niet in het legale geldcircuit brengen en dit maakt criminaliteit als bron van inkomen minder aantrekkelijk.

Volgens een respondent werden in de periode 2000 - 2009 een tweetal themadagen per jaar gehouden, maar dit gebeurt thans niet meer, waardoor veel mensen niet op de hoogte zijn van wat witwassen inhoudt. Via verslaggevers in de (sociale) media krijgt de bevolking (na afpakacties van het Afpakteam) een verkeerd beeld van het witwassen voorgeschoteld, waardoor de mensen op den duur zich meer en meer

¹⁶ Knipselkrant Curaçao, 19 maart 2017.

met de witwassers gaan identificeren. Hij stelt voor om informatiecycli te starten om het publiek meer bewust te maken van het witwassen.

Dit bewustzijn dient ook gekweekt te worden binnen de justitiekringen zelf, want volgens een respondent zijn verschillende politiemensen, officieren en advocaten zich er onvoldoende van bewust wat witwassen precies inhoudt.

2.5.5 Rechtspersonen en juridische constructies

Misbruik van rechtspersonen en juridische constructies ten behoeve van witwassen of terrorismefinanciering dient te worden voorkomen, en informatie betreffende het economisch eigendom is zonder belemmering beschikbaar.

Bij dit criterium gaat het om risico's die rechtspersonen en juridische constructies lopen om misbruikt te worden voor witwas- en terrorismefinancieringsdoeleinden. Deze risico's moeten nog in kaart te worden gebracht door de NRA, waarna, voor zover nodig, de nodige maatregelen in verband met deze risico's genomen kunnen worden. Het is daarom van groot belang te weten welke natuurlijke persoon de economische eigenaar is en dat deze informatie snel genoeg beschikbaar is. In dit kader is het ook de taak van de financiële dienstverlener om risico gestuurd onderzoek te verrichten vóór het effectueren van een transactie en deze op basis van de geconstateerde (hoge) risico vóór of na de transactie te melden aan de FIU.¹⁷

2.5.6 Financiële inlichtingen

Financiële inlichtingen en andere relevante informatie worden op adequate wijze gebruikt in onderzoeken ten behoeve van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

Het KPC beschikt over een Unit Expertise en het RST over financiële rechercheurs die de nodige financiële onderzoeken verrichten in witwaszaken. Ook bij het Afpakteam, dat onder aansturing van het OM staat, is de financiële expertise aanwezig en wordt gebruikt bij het afpakken van op criminele wijze verkregen

¹⁷ Regeling indicatoren ongebruikelijke transacties (P.B. 2015, no. 73)

vermogen. Als gevolg van de verkregen financiële inlichtingen en andere relevante informatie werden, in het kader van het afpakken, vanaf 2015 verschillende huiszoekingen verricht, waarbij via misdrijf verkregen vermogen werd afgepakt. In sommige gevallen hebben de criminelen afstand gedaan van de in beslag genomen goederen en gelden. De overige gevallen werden berecht of moeten nog voor komen.

Niet alle meldingen afkomstig van de FIU aan het KPC (als vertegenwoordiger van het OM) worden onderzocht. De redenen hiertoe zijn dat de benodigde financiële opsporingscapaciteit niet aanwezig is, dat niet alle onderzoeken voortgezet worden vanwege de legaliteit van de transacties en weer een aantal die niet de moeite waard zijn.

2.5.7 Witwasonderzoeken en vervolging

Witwasmisdrijven en -activiteiten worden onderzocht en overtreders worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en afschrikkende sancties.

Ofschoon de NRA nog niet heeft plaatsgevonden en de witwasrisico's en risiconiveaus officieel niet bekend zijn, worden alle witwasonderzoeken aangepakt. Deze onderzoeken worden door de lokale opsporingsinstanties onder leiding van het OM verricht. Ook bij onderzoeken waarbij naast het gronddelict een witwascomponent wordt gevonden, wordt de witwascomponent onderzocht en in de dagvaarding opgenomen. De Stuurgroep RST, bestaande uit vertegenwoordigers van het KPC en RST, onder aansturing van het OM, komt regelmatig bijeen om onder andere (witwas)onderzoeksprojecten aan te wijzen, de voortgang van lopende onderzoeken te bespreken en om belangrijke beslissingen te nemen. Zo nodig, worden ook andere instanties bij zo'n onderzoek betrokken. Na afronding van een onderzoek wordt de beslissing genomen of er al dan niet vervolgd zal worden. Witwasonderzoeken kunnen heel lang duren mede door gebrek aan capaciteit bij het BFO (TFO).¹⁸ Niet alle lopende witwaszaken zijn al voor de rechter geweest en niet in alle witwaszaken is onherroepelijk beslist.

¹⁸ Jaarverslag OM 2015, p. 11

Indien het doel is om de crimineel in zijn vermogen te treffen, dan kan gezegd worden dat de sancties effectief en proportioneel zijn, aangezien alleen de criminele winst verbeurdverklaard wordt.

Voor wat betreft de vervolging is het zo dat de wetgeving toestaat dat het OM een transactie aangaat met de verdachten.¹⁹ Niet alle verdachten maken gebruik van deze mogelijkheid en worden dan wel vervolgd. Anderen gaan wel mee en doen afstand van de in beslag genomen voorwerpen, om zo vervolging te voorkomen.

De FATF schrijft voor dat indien een veroordeling in een witwaszaak niet mogelijk is, alternatieve sancties mogen worden opgelegd, maar dat het niet de bedoeling is dat deze in de plaats mogen komen van een vervolging en veroordeling in witwaszaken. In afpakzaken wordt door het OM de voorkeur gegeven om te schikken, want het is goedkoper en de zaak wordt veel sneller afgerond. Van de andere kant is het ook zo, dat de officier van justitie geen transactie mag aanbieden, indien hij niet over voldoende bewijzen beschikt om tot een veroordeling te komen.

2.5.8 Inbeslagneming

Criminele opbrengsten en hulpmiddelen worden in beslag genomen en verbeurdverklaard.

In alle onderzoeken waarbij er sprake is van criminele opbrengsten en hulpmiddelen, kunnen deze door de rechter-commissaris in beslag worden genomen. Bij acties ondernomen door het Afpakteam werden verschillende voorwerpen van personen die verdacht worden van witwassen in beslag genomen. Ook bij huiszoekingen in verband met andere delicten, wordt beslag gelegd op voorwerpen die verband houden met witwaspraktijken. De officier vordert de verbeurdverklaring en indien deze door de rechter wordt toegewezen, mogen de goederen verkocht worden en komen de opbrengsten ten goede van de staat, met name van het Criminaliteitsfonds, na, indien en voor zover nodig, de kosten van het Afpakteam te hebben afgetrokken. In beslag genomen goederen die niet verbeurdverklaard zijn, dienen te zijner tijd teruggegeven te worden aan de rechtmatige eigenaar.

¹⁹ Artikel 1:149 W,v, Sr.

Van de geldkoeriers die de regelingen zoals omschreven in de Landsverordening aanmeldingsplicht grensoverschrijdende geldtransporten overtreden, worden de voorwerpen in beslag genomen. Vaak is een transactie het gevolg, waarbij afhankelijk van de waarde van de voorwerpen, in overeenstemming met het OM, een bepaald percentage door de geldkoerier afgestaan wordt.

2.5.9 Terrorismefinanciering onderzoeken en vervolging

Misdrijven en activiteiten aangaande terrorismefinanciering worden onderzocht en financiers worden vervolgd en onderworpen aan effectieve, proportionele en afschrikkende sancties.

Terrorismefinanciering is in artikel 2:55 van het Wetboek van Strafrecht strafbaar gesteld. Ook in de diverse sanctielandsbesluiten waarin uitvoering wordt gegeven aan resoluties van de Verenigde Naties, worden verschillende handelingen verboden.

Aangezien de NRA gedurende het gehele jaar 2018 uitgevoerd zal worden, zijn er geen risico's voor wat betreft de financiering van terrorisme geïdentificeerd. Tot op dit moment zijn er geen gevallen van terrorismefinanciering geconstateerd.

2.5.10 Preventieve maatregelen en financiële sancties terrorismefinanciering

Terroristen, terroristische organisaties en hun financiers worden verhinderd om fondsen te werven, te verplaatsen en te gebruiken en om de NPO-sector hiervoor te misbruiken.

Terrorismefinanciering is strafbaar gesteld in artikel 2:55 W.v.Sr.. Hiernaast zijn er enige sanctiebesluiten (Sanctiebesluit Jemen, Sanctiebesluit Libië en Sanctiebesluit Al-Qaida c.s., de Taliban van Afghanistan c.s., ISIL c.s., ANF c.s. en lokaal aan te wijzen personen en organisaties, vastgesteld, waarin ter uitvoering van enige resoluties, onder andere financiële handelingen ten behoeve van enige landen en terroristische groeperingen worden verboden. De in het laatste sanctiebesluit genoemde organisatie ANF (Al Nusrah Front) bestaat niet meer, maar heeft zich gefuseerd met enkele andere jihadistische organisaties onder de naam Hay'at Tharir

al-Sham. Volgens een paar respondenten wordt thans niet veel aandacht besteed aan terrorismefinanciering, omdat er geen terroristische activiteiten werden waargenomen of er geen indicaties zijn dat er van een terroristische dreiging sprake is, maar dat dit wel in de gaten gehouden wordt. Een andere respondent gaf aan dat er te weinig aandacht besteed wordt aan de bestrijding van het financieren van terrorisme en dat dit dient te veranderen.

2.5.11 Financiële sancties proliferatie

Personen en entiteiten die betrokken zijn bij de verspreiding van massavernietigingswapens worden verhinderd om fondsen te werven, te verplaatsen en te gebruiken, in overeenstemming met de relevante resoluties van de Veiligheidsraad.

Voor wat betreft de proliferatie van massavernietigingswapens trad het Sanctiebesluit Democratische Volksrepubliek Korea 2015 in werking, waarbij alle activiteiten over en weer die bijdragen aan de ontwikkeling van het nucleaire programma van Noord-Korea verboden worden. Hierbij gaat het onder andere om de levering van goederen, materiaal, technologie, wapens en geldmiddelen aan door de Sanctiecomité aangewezen personen en entiteiten en reisverboden.

Op dit moment zijn er nog geen personen en entiteiten ontdekt, die zich bezighouden met het werven van fondsen bestemd voor terroristische activiteiten.

2.6 Organisatie

FATF-aanbevelingen nummer 30 – 32 stellen dat de landen autoriteiten moeten aanwijzen om door middel van onder andere financiële onderzoeken het witwassen en terrorismefinanciering en de betreffende gronddelicten te bestrijden.

De belangrijkste instanties binnen de justitiële sector die zich bezighouden met de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering zijn het Ministerie van Justitie, het Openbaar Ministerie, het Korps Politie Curaçao, het Recherche Samenwerkingsteam en de Veiligheidsdienst Curaçao.

Een van de taken van het Ministerie van Justitie is het ontwikkelen van beleid en het

concipiëren van wetgeving. Het KPC en het RST houden zich bezig met de opsporing van (grensoverschrijdende) strafbare feiten. Het Openbaar Ministerie leidt de opsporing en beslist over de vervolging van personen die zich schuldig maken aan enig misdrijf.

De hiernavolgende organisaties behoren niet tot de justitiële keten, maar worden voor de volledigheid vermeld. Bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering zijn bovendien, naast de FIU van het Ministerie van Financiën, verschillende organisaties uit de private sector betrokken. Enige van deze organisaties zijn de financiële instituten zoals banken en verzekeringsmaatschappijen, niet-financiële beroepsgroepen zoals notaris- en advocatenkantoren en andere rechtspersonen zoals autohandelaren en hardware-bedrijven.

De wettelijk aangewezen toezichthouders komen uit de financiële sector en houden toezicht op de betrokken private organisaties.²⁰ Ze zijn bevoegd tot het opleggen van bestuursrechtelijke sancties, terwijl binnen de justitiële keten de rechterlijke macht bevoegd is tot het opleggen van strafrechtelijke sancties.

De VDC is niet belast met opsporingsactiviteiten, maar vervult een bijzondere rol bij de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering. Deze vormen van criminaliteit maken deel uit van het beleidsplan van de VDC, aangezien beide onderwerpen een mogelijke dreiging kunnen vormen voor de nationale veiligheid. De rol van de VDC in dezen is het vergaren van informatie over personen, groepen en organisaties die zich bezighouden met deze activiteiten, het identificeren van relevante ontwikkelingen, het detecteren en onderkennen van nieuwe dreigingen en het identificeren van facilitators, bemiddelaars en bedreigingen van binnenuit. Het uiteindelijke doel van de bestrijding van terrorismefinanciering is het voorkomen van een aanslag op het eigen grondgebied en dat van het Koninkrijk. In voorkomende gevallen kan een advies uitgaan naar de Ministers van Algemene Zaken en Justitie, kunnen ketenpartners geïnformeerd worden en kunnen ambtsberichten uitgaan naar het OM.

Terrorisme wordt gezien als een prioriteit, maar aangezien er nog geen terroristische activiteiten werden gedetecteerd, geniet terrorismefinanciering momenteel geen prioriteit van de dienst.

²⁰ Artikel 22 mm, eerste lid, lv mot, zoals gewijzigd, (P.B. 2017, no. 99)

Om enigszins een indruk te krijgen of deze organisaties in staat zijn om op effectieve wijze de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering ter hand te nemen, wordt later ingegaan op het personele aspect, de financiële en technische hulpmiddelen.

2.6.1. Het proces

De FIU is verplicht om de binnengekomen ongebruikelijke transacties te onderzoeken en de verdachte transacties aan te bieden aan het OM en opsporingsinstanties, voor strafrechtelijk onderzoek.²¹ Het gaat om onder andere gegevens waaruit een redelijk vermoeden van witwassen en terrorismefinanciering voortvloeit, of die van belang kunnen zijn voor de voorkoming en opsporing van witwassen of (toekomstige) misdrijven die aan witwassen ten grondslag kunnen liggen en het financieren van terrorisme.

In de praktijk kan een onderzoek op verschillende manieren opgestart worden door het OM en/of het KPC. Dit kan door een informatieverstrekking door de FIU, door een spontane verstrekking van informatie door het TCI (CIE), door een bevraging naar informatie bij het TCI (CIE) of naar aanleiding van een verdachte transactie.

Het proces ziet globaal als volgt uit.

Transacties worden bij een meldingsplichtige instantie uitgevoerd. Indien deze de transactie ongebruikelijk vindt, dan meldt hij deze aan bij de FIU. Deze transacties kunnen uitgevoerd worden door een natuurlijke persoon, een rechtspersoon of een vennootschap. De FIU onderzoekt de melding en het resultaat is dat deze al dan niet een verdachte transactie betreft. De FIU meldt alle verdachte transacties door aan het Openbaar Ministerie en het KPC. Vanaf eind 2016 werden de verdachte transacties ook aan het RST doorgemeld.²²

Het OM kijkt eerst of de persoon een bekende is uit eerdere onderzoeken en of, al dan niet na bevraging bij het TCI, tot een verdenking kan worden gekomen. Indien dit zo is, dan wordt gekeken welke organisatie (KPC of RST) de capaciteit heeft om het onderzoek uit te voeren.

²¹ Artikel 6, eerste lid, Lv mot (PB. 2010, nr. 41)

²² Jaarverslag 2016 OM, p. 14

Indien de informatie bij het KPC binnenkomt, dan gebeurt dit bij de groep Projectvoorbereiding, die de zaak moet voorbereiden. Deze groep maakt deel uit van de informatieorganisatie van het KPC, die is ondergebracht bij de Divisie Informatie en Ondersteuning (DIO), die uit 2 units bestaat, te weten Informatie (Infodesk en Criminele Inlichtingen Eenheid) en Ondersteuning (observatie- en arrestatieteams). De informatie dient te worden omgezet in een product. In deze fase worden inlichtingen verzameld, waarna een document wordt opgemaakt waarin alles wordt beschreven. Dit document, het projectvoorstel, wordt naar de stuurgroep Curaçao gestuurd. Hierin hebben zitting functionarissen van het RST, de DIO en DGC en de rechercheofficier. Indien het een witwaszaak betreft, dan bekijkt de stuurgroep of het de moeite waard is of niet en in het geval dat de zaak opgepakt wordt, beslist de stuurgroep over onder meer de personele capaciteit en de onderzoeksperiode. Hierna wordt gekeken waar de meeste capaciteit zit, bij het KPC of bij het RST.

Een zaak kan ook opgestart worden, wanneer tijdens een huiszoeking, geld of goederen worden gevonden, die een verdenking van witwassen te weeg brengen. Thans wordt getracht om alle opsporingsambtenaren en officieren zover te krijgen om bij huiszoekingen bewust op zoek te gaan naar witwasvoorwerpen.

2.6.2 Personeel

Personele kwantiteit

De respondenten geven aan dat er een personeelstekort heerst bij de opsporingsdiensten, waardoor niet alle verdachte transacties onderzocht kunnen worden. Onder dit personeelstekort valt ook de categorie financiële rechercheurs. In zijn onderzoek van 2012, stelde de FATF dat het KPC 15 formatieplaatsen had voor financiële rechercheurs, waarvan er 6 niet opgevuld waren en dat de feitelijk beschikbare capaciteit weinig was voor een effectieve bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering.²³ De aanbeveling was om het aantal personeelsleden aanzienlijk uit te breiden, ten einde de steeds complexer wordende witwaszaken op effectieve wijze aan te pakken. In het in 2013 gewijzigde Inrichtingsplan werden 11

²³ First follow up report Curaçao 2012 punt 29

financiële rechercheurs opgenomen in de formatie, maar thans beschikt het team over 4 financiële rechercheurs.

Als redenen voor het personeelstekort worden door de verschillende respondenten aangegeven:

- het KPC is een klein korps dat niet op sterkte is en hiervan wordt verwacht dat het alle problemen oplost. Curaçao heeft veel problemen voor een klein eiland en steeds moeten dezelfde mensen ingezet worden. Er kunnen geen mensen uit een andere regio gehaald worden.
- Het korps heeft verantwoordelijkheden die niet tot zijn core business behoren, waardoor het aantal mensen voor de core business minder wordt en
- er worden allerlei projecten uit de grond gestampt waarvoor er niet voldoende personeel aanwezig is. Het probleem is ook dat men graag in teams wil werken, in plaats van de zaken bij elkaar te trekken om zo de beperkte capaciteit beter te benutten;

Het Team Financieel Opsporen werd laatstelijk nog aangevuld met vier collega's. Deze collega's hebben financiële achtergronden uit het burgerbedrijfsleven en zijn bezig met opleidingen en trainingen alsmede stages bij het RST. Vijf collega's van het Team Financieel Opsporen werden elders geplaatst (1 bij BIZ, 2 bij RST en 2 bij het onderzoek Jamaicaweg). Thans maken vier personen fysiek deel uit van dit team, namelijk de teamleider en drie andere financiële rechercheurs.

De capaciteit van het RST is conform de formatie. Het OM beschikt over 2 officieren die belast zijn met het leiden van financiële onderzoeken. In 2012 rapporteerde het onderzoeksteam van de FATF dat het OM toentertijd over slechts 2 officieren beschikte die kennis hadden van witwassen en dat dit aantal te weinig was voor een effectieve bestrijding van het witwassen.

Personele kwaliteit

Het personeel van de Unit Expertise van het KPC heeft een opleiding gelijkwaardig aan CAMS gevolgd, maar beschikt niet over het certificaat. Dit werkt niet motiverend op het personeel, dat veel tijd moet investeren om de ontwikkelingen op hun vakgebied bij te kunnen houden. In het hoofdstuk Conclusion wordt door de FATF

gesteld dat: *“Combating money laundering and terrorist financing requires an ongoing understanding of the methods used by the criminals to launder their illicit funds and fuel terrorism.”*²⁴

Het gebrek aan carrièremogelijkheden werkt volgens respondenten demotiverend, waardoor deze financiële experts na een aantal jaren het team verlaten. Ze kiezen voor de betere carrièremogelijkheden bij de andere afdelingen binnen het KPC, zoals onder andere de functie van buurtregisseur die gewaardeerd is op schaal 10.

In het jaar 2003 werd de financiële structuur van het Team Financiële Expertise door Capaz Consulting geëvalueerd. Eén van de resultaten was dat de functies binnen deze afdeling hoog scoorden conform het Fuwant-systeem, maar het advies werd niet opgevolgd. Het gevolg is dat weinigen staan te springen om financieel rechercheur te worden en zij die het zijn, gaan na verloop van tijd ergens anders binnen het KPC carrière maken, aldus de bevroegden.

Een ander gevolg is dat het team altijd de hulp van anderen nodig heeft, omdat het personeel niet lang genoeg blijft om al de benodigde kennis, vaardigheden en ervaring op te doen.

Het KPC dient ook rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen op het gebied van witwassen en terrorismefinanciering. Thans speelt de cybercrime een steeds grotere rol bij het witwassen en terrorismefinanciering. Het geld wordt dan door middel van het gebruik van het Internet verkregen. Het is dus noodzakelijk dat het korps ook over voldoende specialisten beschikt, die digitale geldstromen kunnen volgen. ²⁵

Een respondent ziet als mogelijke oplossing dat het KPC met bepaalde methodieken werkt, zoals bijvoorbeeld die van het afpakken. In plaats van deze methodieken alleen in een team of project te nestelen, moeten deze methodieken bij al het personeel bekend zijn.

2.6.3 Financiële middelen

²⁴ FATF GAFI, Money laundering & terrorist financing risk assessment strategies, 18 juni 2008, p. 28.

²⁵ Rapport WODC: Cybercrime en witwassen, p. 16

De FATF stelt: *“All countries are faced with the challenge of allocating scarce resources to fund AML/CFT programs and other public policy and safety efforts. In the budgeting process it is important to identify and prioritize issues that require the most immediate attention. This process requires an understanding of the money laundering and terrorist financing threats relevant to the country’s economy and financial institutions.”*²⁶ *“The principle is that resources should be directed in accordance with priorities so that the greatest risks receive the highest attention.”*²⁷

In tegenstelling tot bijvoorbeeld Nederland, waar de laatste jaren flink geïnvesteerd werd in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit waaronder witwassen en terrorismebestrijding, hebben verschillende respondenten aangegeven dat vanwege onvoldoende financiële middelen het KPC niet heeft geïnvesteerd in de bestrijding van financieel-economische criminaliteit.²⁸ Het gevolg daarvan is dat bepaalde activiteiten niet kunnen worden gerealiseerd. De andere diensten kampen met minder financiële beperkingen.

2.6.4 Technische hulpmiddelen

Volgens verschillende respondenten beschikt het KPC over alle noodzakelijke technische middelen om de taken zelfstandig uit te kunnen voeren, zoals onder andere tap- en volgapparatuur. Het RST beschikt over hoogwaardige apparatuur.

²⁶ FATF GAFI, Money laundering & terrorist financing risk assessment strategies, 18 juni 2008, p. 28.

²⁷ Idem ditto, p. 3.

²⁸ (Tweede) Kamerstuk 31477, nr. 8, vergaderjaar 2014 - 2015

3

3. Analyse van de bevindingen

3.1 Wettelijk kader

Het Koninkrijk der Nederlanden is als staat lid van de Financial Action Task Force. Daarnaast is Curaçao zelf ook lid van de Caribbean Financial Action Task Force. Op grond van de aanbevelingen van de FATF moest ook Curaçao voldoen aan de gestelde vereisten om mogelijk te maken dat op effectieve wijze voorkomen wordt dat het legale financiële stelsel misbruikt wordt door criminelen voor het witwassen en terrorismefinanciering. Een van de vereisten is een wettelijk kader dat de nodige voorschriften bevat ter bescherming van het financiële stelsel.

De wet- en regelgeving voor wat betreft de bestrijding van het witwassen, voldoet aan de eisen zoals gesteld door de (C)FATF en is aldus naar het oordeel van de Raad op voldoende wijze geregeld.

3.2 Beleid

Aangezien er niet van specifiek anti witwas- en terrorismefinancieringsbeleid is gebleken, is de Raad van oordeel dat specifiek beleid moet worden ontwikkeld en vastgesteld.

3.3 FATF-criteria

3.3.1 Risico, beleid en coördinatie

De eerste NRA voor het land Curaçao wordt gedurende het jaar 2018 met medewerking van de CFATF en de Wereldbank in eigen beheer uitgevoerd. De Raad juicht dit initiatief toe.

Om het nodige inzicht te verkrijgen in de aard, omvang en ontwikkeling van de criminaliteit op Curaçao, acht de Raad het noodzakelijk dat om de twee jaren de wettelijk voorgeschreven criminaliteitsbeeldanalyse uitgevoerd wordt.²⁹

²⁹ Artikel 32, tweede lid, Rijkswet politie van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Saba en Sint Eustatius

De Raad constateert dat de afzonderlijke diensten niet “risico gestuurd” werken voor wat betreft witwassen en terrorismefinanciering. Voor de FATF is de Risk Based Approach de meest effectieve manier om het witwassen en terrorisme te bestrijden. De Raad is van mening dat de Risk Based Approach moet worden toegepast.

Ook constateert de Raad dat de afzonderlijke diensten geen risicoanalyse hebben uitgevoerd en dat het Ministerie geen gezamenlijke risicoanalyse heeft gemaakt, waardoor prioriteiten kunnen worden gesteld voor wat betreft de bestrijding van het witwassen. De Raad is van oordeel dat het stellen van prioriteiten noodzakelijk is en dat risicoanalyses moeten worden opgesteld.

De Raad constateert dat er geen beleidsplan en voorschriften ten behoeve van de voorkoming en bestrijding van witwassen zijn opgesteld met betrokkenheid van de betrokken instanties. De Raad moedigt het Ministerie aan het initiatief hiertoe te nemen.

3.3.2 Internationale samenwerking

Het OM ontvangt veel financiële rechtshulpverzoeken en verleent altijd de gevraagde medewerking. Ook van haar zijde ontvangt het OM alle medewerking, wanneer zij deze bevragen bij buitenlandse organisaties. Op organisatieniveau hebben alle respondenten aangegeven goede samenwerking te ondervinden van het buitenland.

De Raad is van mening dat de internationale samenwerking goed te noemen is. Het feit dat in de komende jaren aan de verbetering van de internationale samenwerkingsverbanden binnen het Koninkrijk en in de regio gewerkt zal worden, geeft aan dat het belang van de internationale samenwerking ingezien wordt, wat van belang is vooral bij de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit.

3.3.3 Toezicht

Alle toezichthouders en onder toezicht gestelden komen uit de financiële kolom. De Raad constateert dat er sprake is van goede samenwerking tussen de betrokken diensten en private organisaties binnen de justitiële en financiële kolom. Hiervan

getuigt de interactie tussen deze organisaties bijvoorbeeld het feit dat wanneer binnen de justitiële kolom bepaalde trends van witwassen worden geconstateerd, deze informatie met de organisaties binnen de financiële kolom gedeeld wordt. Ook de constatering dat bepaalde meldingsplichtigen niet volledig aan hun meldingsplicht voldoen, heeft geleid tot de opzet van een niet-meldersproject.

3.3.4 Preventieve maatregelen

Alhoewel dit criterium slechts de financiële kolom betreft, acht de Raad het noodzakelijk dat binnen de justitiële kolom gewerkt wordt aan de bewustwording met betrekking tot het fenomeen witwassen en terrorismefinanciering. Van het feit dat binnen de justitiële diensten over de algehele linie onvoldoende bewustzijn bestaat met betrekking tot het belang van een effectieve bestrijding van deze fenomenen, kan een remmende werking uitgaan.

De Raad is van mening dat, naast sancties, bewustzijnsprogramma's voor ambtenaren in de justitiële keten en voorlichtingsprogramma's naar het publiek toe, noodzakelijk zijn voor een effectievere bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering.

3.3.5 Rechtspersonen en juridische constructies

Middels deugdelijk cliëntenonderzoek kan de economische eigenaar vastgesteld worden. Voor de justitiële keten is het van belang dat voorkomen wordt dat rechtspersonen misbruikt worden om crimineel geld wit te wassen en of aan te wenden voor de financiering van terrorisme. De Raad is van mening dat op dit terrein sprake dient te zijn van een intensieve samenwerking tussen de justitiële en financiële instanties en dat deze in protocollen wordt vastgelegd. Ook dient deze samenwerking periodiek te worden geëvalueerd.

3.3.6 Financiële inlichtingen

De Raad is van mening dat alle financiële informatie die ter beschikking komt, gescreend moet worden en zoveel mogelijk onderzocht wordt. Hierbij wordt vooral gedoeld op de doormeldingen van de FIU. Dit doet af aan de effectiviteit van de bestrijding van het witwassen en terrorismefinanciering. De problemen die hiertoe leiden dienen snel en effectief aangepakt te worden.

3.3.7 Witwasonderzoeken en vervolging

Onderzoeken naar witwassen en terrorismefinanciering worden conform de wet- en regelgeving op dezelfde wijze als bij andere strafrechtelijke onderzoeken uitgevoerd. De sancties zijn beschreven in de wetgeving en binnen deze marges dienen de opsporings- en gerechtelijke instanties te blijven.

Indien het doel is om de crimineel in zijn vermogen te treffen, dan kan gezegd worden dat de sancties effectief en proportioneel zijn, aangezien alleen de criminele winst verbeurdverklaard wordt.

Of van deze sancties afschrikkende werking uitgaat, is nog niet te beoordelen, vanwege het feit dat de huidige aanpak kort geleden geïntroduceerd werd. Het Afpakteam werd immers in 2015 opgericht en de ervaring is dat witwasonderzoeken vaak heel lang duren.

3.3.8 Inbeslagneming

De Raad is van mening dat bij de inbeslagneming en verbeurdverklaring van criminele voorwerpen en hulpmiddelen, de wettelijke bepalingen in acht worden genomen en dat deze telkenmale door de onafhankelijke rechter getoetst worden. Deze regeling, die al langer bestaat en ook in andere zaken toegepast werd en effectief is gebleken, voldoet aan de gestelde eisen.

3.3.9 Terrorismefinanciering onderzoeken en vervolging

Het enkele feit dat geen terroristische activiteiten gedetecteerd werden, betekent geenszins dat dit ook inhoudt dat er geen sprake is van terrorismefinanciering.

Immers niet alle verdachte transacties werden onderzocht. De Raad is van oordeel dat alle meldingen moeten worden gescreend.

3.3.10 Preventieve maatregelen en financiële sancties terrorismefinanciering

De sanctiebesluiten die een uitwerking van bepaalde resoluties van de Verenigde Naties beogen, zijn voldoende preventief van aard. De Raad is van oordeel dat door hieraan meer publiciteit te geven, ook de burger zich bewust wordt van de gevaren van terrorismefinanciering.

3.3.11 Financiële sancties proliferatie

Laatstelijk werd het Sanctiebesluit Democratische Volksrepubliek Korea gepubliceerd. De Raad acht dit positief. Dit geeft aan dat Curaçao wenst te voorkomen dat enige medewerking wordt verleend aan landen of organisaties die zich bezighouden met de proliferatie van massavernietigingswapens. Ook hieraan dient volgens de Raad meer bekendheid te worden gegeven.

3.4 Organisatie

De Raad constateert dat niet alle verdachte transacties onderzocht worden vanwege onder andere het grote aantal en een tekort aan personeel en is van oordeel dat zoveel mogelijk verdachte transacties onderzocht dienen te worden, om vanuit deze optiek de bestrijding van witwassen en terrorismebestrijding effectiever aan te pakken.

Het personeel van het TFO beschikt kwalitatief over de vereiste opleiding, maar er is sprake van een personeelsverloop voor wat betreft dit team. De Raad is van oordeel dat er binnen het TFO carrièremogelijkheden gecreëerd moeten worden om zodoende deze specialisten voor het team te behouden.

De Raad constateert dat het KPC een tekort heeft aan bepaalde specialisten, waaronder financiële rechercheurs en cybercrime specialisten. Om dit probleem op

te lossen dient het KPC een opleidingsplan op te stellen en de kosten van dit plan in de begroting op te nemen, zodat het korps over de eigen specialisten beschikt. Ook de beschikking over personeel dat in staat is dreigings- en risicoanalyses te maken is van eminent belang voor een goed beleid en functioneren van het korps.

Een ander probleem waarmee het KPC kampt, is de financiële middelen waardoor niet alle activiteiten gerealiseerd kunnen worden. Volgens de Raad dient de begroting in nauw overleg met het ministerie aangepast te worden, rekening houdend met het belang van de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering ten behoeve van een gezonde economie en gezonde financiële instituten.

De Raad constateert dat het witwassen als zelfstandig delict, in de praktijk van de operationele diensten, geen hoge prioriteit geniet. In aanmerking genomen dat delicten heel vaak een witwascomponent hebben, is de Raad van oordeel dat de bestrijding van witwassen een hogere prioriteit dient te hebben en ten dienste waarvan ook meer middelen gealloceerd moet worden.

4

4. Aanbevelingen

Ten aanzien van de Minister van Justitie

- draag zorg voor de implementatie van de Risk Based Approach;
- draag zorg om in samenwerking met de Minister van Financiën een nationaal anti-witwas en terrorismefinanciering beleidsplan op te laten stellen, waarbij het NRA als basis kan dienen;
- draag zorg voor het rekruteren en inzetten van voldoende financiële rechercheurs, cyber crime specialisten en andere opsporingsambtenaren, zodat een veel groter aantal verdachte transacties onderzocht kunnen worden;
- draag zorg dat er voldoende en goed opgeleid personeel geworven wordt;
- draag er zorg voor dat de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering een hogere prioriteit verwerft bij de bestrijding van de criminaliteit;
- draag zorg voor het opstellen van een criminaliteitsbeeldanalyse ten einde ook inzicht te krijgen in andere delicten en hun relatie tot het witwassen en terrorismefinanciering en
- draag zorg voor bewustzijnsprogramma's voor ambtenaren in de justitiële keten en voorlichtingsprogramma's naar het publiek toe.

Ten aanzien van het Ministerie van Justitie

- draag zorg voor het opstellen van een justitieel beleid inzake de bestrijding van het witwassen en terrorismebestrijding waarbij het OM, het KPC en het RST zijn betrokken;

- draag zorg dat er voldoende gelden op de begroting gevoteerd worden voor de professionalisering van de leden van het KPC en dat deze gelden ook beschikbaar blijven voor opleidingen;
- draag zorg om in samenwerking met het Ministerie van Financiën voorschriften te ontwerpen die de informatie-uitwisseling, coördinatie en samenwerking tussen de beide kolommen moeten bevorderen;
- draag zorg om in samenwerking met het Ministerie van Financiën voorschriften te ontwerpen omtrent de samenstelling van statistieken, ten aanzien van de relatie tussen ongebruikelijke transacties, verdachte transacties, onderzochte transacties, sepot, transacties (OM), vervolging en berechting;
- draag zorg dat de justitiële diensten een risicoanalyse maken voor wat betreft het bestrijden van het witwassen en de terrorismefinanciering en
- draag zorg dat binnen de justitiële sector bewustzijnstrainingen worden georganiseerd voor het personeel.

Ten aanzien van het Korpschef KPC

- draag zorg voor dat er voldoende carrièremogelijkheden voor financieel rechercheurs en cyber crime specialisten geïntroduceerd worden binnen de Unit Financiële Expertise;
- draag zorg voor het opstellen van een opleidingsplan zodanig dat het korps over voldoende en eigen specialisten kan beschikken en
- draag zorg voor dat het korps over alle technische hulpmiddelen beschikt voor een effectieve bestrijding van criminaliteit.

Slotbeschouwing

Voor wat betreft de effectiviteit komt de raad tot de volgende conclusie.

Dat het huidige beleid ten aanzien van het witwassen en terrorismefinanciering effect sorteert, valt niet te ontkennen. Vooral de zichtbare acties van het Afpakteam en de veroordelingen voor witwassen zorgen voor dit effect.

Zoals door de FATF geconstateerd, voldoet de wetgeving aan de door deze organisatie gestelde eisen. In de volgende controleronde door de FATF, zal meer worden gekeken naar de effectiviteit van de wetgeving, het beleid en de uitvoering. Door de ontwikkeling in de modus operandi van de criminelen voor wat betreft het witwassen en de terrorismefinanciering, is het echter nodig dat het wettelijk kader steeds aangepast wordt aan de eisen des tijds. Het Ministerie van Justitie dient hierop bedacht te zijn.

Voor wat betreft het beleid, heeft de Raad geconstateerd dat er geen concreet (aanvullend) beleid aanwezig is voor de bestrijding van het witwassen en de financiering van terrorisme. Hier ligt een uitdaging voor het Ministerie van Justitie om in het kader van de uitvoering van zijn taken in gezamenlijkheid met de andere justitiële organisaties een integraal beleid te ontwikkelen en door de Minister van Justitie te laten vaststellen. Hierbij is het ook van belang om actuele procedures op te stellen en deze ook vast te stellen.

De Raad juicht het initiatief van het Openbaar Ministerie toe om bij elk misdaadonderzoek ook uit te kijken naar een mogelijk witwascomponent. De justitiële keten kan in het kader van de bestrijding van het witwassen en de terrorismefinanciering meer effect sorteren, indien meer aandacht besteed wordt aan een gezamenlijk beleid, het financieel en het personeelsaspect en periodieke uitvoering van een criminaliteitsbeeld analyse.

Hierbij gaat het om:

- een gezamenlijk justitieel beleid onder coördinatie van het Ministerie van Justitie, waarbij alle justitiële organisaties betrokken worden en ieder zijn deel in samenwerking met de anderen en onder leiding van het Openbaar Ministerie uitvoert. Dit beleid dient door de Minister van Justitie vastgesteld te

worden. De follow up bestaat uit een driemaandelijke evaluatie (en eventuele bijsturing) en een kwartaalrapportage naar de Minister toe.

- het beschikken over voldoende financiën is altijd een probleem. Daarom is het van belang om de risk based approach van het FATF te volgen en de beschikbare gelden naar rato van de prioriteit, gebaseerd op een risicoanalyse specifiek in het kader van de bestrijding van het witwassen en de terrorismefinanciering, ter beschikking te stellen en te besteden.
- het Team Financiële Opsporing beschikt thans over slechts vier financiële rechercheurs. Al in 2012 toen het KPC over meer financiële rechercheurs beschikte, was de FATF van oordeel dat dit aantal te weinig was. Thans vinden het witwassen en de terrorismefinanciering meer en meer via het Internet plaats en geldt het bovenstaande ook voor cyber rechercheurs;
- er dient meer aandacht besteed te worden aan de opleiding, plaatsing en carrièremogelijkheden van financiële rechercheurs, zodat het Team Financiële Opsporing op sterkte komt en blijft;
- het bewustwordingsproces dient op gang te worden gebracht waarbij een ieder zich ervan bewust is van wat zich afspeelt in de wereld van het witwassen en de terrorismefinanciering en hierop attent dient te blijven;
- bijzondere aandacht verdient de terrorismefinanciering waarbij in de landen in het Caraïbisch gebied steeds meer betrokkenheid bij het IS-terrorisme geconstateerd wordt en
- het regelmatig opstellen van een criminaliteitsbeeldanalyse zal de nodige inzicht in de stand van zaken geven, waardoor ook de effectiviteit van de bestrijding groter wordt.

De Raad hoopt dat de justitiële autoriteiten het bovenstaande in overweging nemen om de effectiviteit van de bestrijding van het witwassen en de terrorismefinanciering te vergroten.