

## **De Mondiale Strijd tegen Corruptie**

De afgelopen maanden hebben vooral politieke partijen veel gesproken over economische problemen en mogelijke oplossingen. Het macro-economisch probleem dat wordt gekarakteriseerd door een zware schuldenlast en een groot begrotingstekort BBP is inderdaad immens. Maar er is nog een ander probleem dat verband houdt met corruptie, fraude, omkoping en witwassen van gelden, noem dat voor het gemak, het integriteitsprobleem. Dit probleem belemmert niet alleen de sociaal-economische ontwikkeling van ons land, maar kan in de naaste toekomst leiden tot een blacklisting van ons land door de Financial Action Task Force (FATF). Suriname zou rond het derde kwartaal dit jaar moeten voldoen aan de aanbevelingen van de FATF die bedoeld zijn om te voorkomen dat crimineel geld in het financieel systeem terechtkomt. Bij onvoldoende inzet om daaraan te voldoen, kan een blacklisting volgen waardoor vele landen die zijn aangesloten bij de FATF maar ook internationale banken geen zaken gaan doen met Suriname. Deze situatie is natuurlijk niet gewenst.

In dit artikel wordt de aandacht gevestigd op het integriteitsprobleem. Met een beknopt historisch overzicht wordt geïllustreerd hoe een mondiale beweging leidde tot extraterritoriale wetgeving tegen corruptie alsook tegen het witwassen van gelden, Anti-Money Laundering (AML) wetgeving. Ook wordt verduidelijkt dat de globalisering van anti-corruptie en AML-reguleringen het gevolg is van een samenstroming van belangen van ontwikkelde –alsook ontwikkelingslanden. Daarnaast wordt beredeneerd dat de strijd tegen corruptie en witwassen niet een zaak is van de overheid en banken alleen: het gaat om de onderliggende waarden van de totale gemeenschap. Het electoraat heeft met haar stemgedrag ook aan deze “waarden” inhoud gegeven en gezegd: corruptie en witwassen van geld zijn NIET ACCEPTABEL. Er is sprake van duidelijke publieke afkeuring van corruptie en witwassen van geld.

## **De Opkomst van Anti-Corruptie Wetgeving**

De VS en andere ontwikkelde landen hebben het voortouw genomen in het afvaardigen van extraterritoriale regels tegen omkoping en witwassen van geld. Initieel waren deze regels bedoeld om de belangen van het thuisland zelf te beschermen. Echter, met de fundamentele verschuiving in waarden en kennis over de negatieve effecten van corruptie op sociaal-economische ontwikkeling, werden deze voorschriften beschouwd als een instrument om corruptie en witwassen in ontwikkelingslanden te helpen bestrijden. We belichten een aantal belangrijke gebeurtenissen die de verandering in waarden en kennis markeerden.

## **De Foreign Corruption Practices Act (FCPA)**

In 1977 vaardigden de Verenigde Staten van Amerika de eerste wet uit met als doel om Amerikaanse transnationale ondernemingen te ontmoedigen om steekpenningen te betalen aan buitenlandse functionarissen in ruil voor zakelijke kansen. Deze Foreign Corruption Practices Act (FCPA) bevatte een reeks boekhoudnormen en een reeks anti-corruptiebepalingen ter bestrijding van corruptie en omkoping. Merk op dat de FCPA een binnenlands juridisch regime betrof dat de Amerikaanse wetshandhavinginstanties in staat stelde om personen en bedrijven te onderzoeken en te vervolgen die corrupte activiteiten in het buitenland pleegden.

In die tijd was het gebruik van steekpenningen in het internationale bedrijfsleven wijdverbreid. Ontwikkelingslanden riepen juist op tot internationale regelgeving om corruptie vanuit de transnationale bedrijven en de invloed daarvan op hun binnenlandse politieke systeem te beperken. De OESO-landen (waaronder de VS) hielden echter vast aan het principe dat

corruptie een binnenlandse aangelegenheid was en dat elk land zelf de verantwoordelijkheid moest nemen om corruptie op eigen grondgebied te voorkomen. Toch vaardigde de VS unilateraal de FCPA af. De VS werd duidelijk geleid door een publieke discussie over waarden die ontstond als gevolg van enkele schandalen.

Een schandaal in 1972 veroorzaakt door een heimelijke samenwerking tussen de toenmalige ITT (International Telephone and Telegraph) en de CIA om de Chileense verkiezingen te beïnvloeden, waarbij illegale donaties aan de verkiezingscampagne werden gedaan.

Het Watergate-schandaal in 1977 waarbij o.a. Amerikaanse transnationale ondernemingen illegale bijdragen aan de presidentiële campagne van Nixon wisten te kanaliseren. De meest beruchte gevallen van omkoping die door de Watergate-onderzoeken werden onthuld, betroffen aanzienlijke steekpenningen die door het Amerikaanse bedrijf Lockheed werden betaald aan de Italiaanse regering, de toenmalige Japanse premier en Prins Bernhard van Nederland. De omkopingsschandalen van Lockheed veroorzaakten het ontslag van de Japanse premier en de Italiaanse president, en dwongen Prins Bernhard zijn officiële functies op te geven

Nadat de informatie over misdaden van Amerikaanse bedrijven was onthuld, uitten Amerikaanse burgers grote bezorgdheid over de implicaties van wijdverbreide corruptie en illegale financiële overdrachten: er was sprake een fundamentele publieke afkeuring van corruptie in binnen- en buitenland.

### **Een Nieuwe Mindset**

De FCPA-wet was primair bedoeld was om de aanbodzijde van corruptie aan te pakken. Deze wet was niet bedoeld om de negatieve gevolgen van corruptie voor de gastlanden waarin Amerikaanse ondernemingen opereerden tegen te gaan. Rond 1977 werd corruptie niet eens beschouwd als een belemmering voor de economische ontwikkeling van de gastlanden, veelal ontwikkelingslanden. Deze denkwijze veranderde snel door een aantal ontwikkelingen die hieronder worden beschreven.

Eind jaren tachtig en begin jaren negentig demonstreerden economen, ontwikkelingsgeleerden en sociale activisten dat systemische corruptie de sociaal-economische ontwikkeling enorm belemmert.

De Wereldbank publiceerde in 1989 een onderzoek getiteld Sub-Sahara Africa Long Term Perspectives Study. Deze studie kwalificeerde de eliminatie van buitensporige overheidscontroles op de economie, overheidstransparantie (met name aanbestedingsprocedures), adequate boekhoudsystemen en **onderzoek naar en sancties op corruptie als belangrijke mechanismen om de economische ontwikkeling te bevorderen.**

In 1993 richtte Peter Eigen een non-profitorganisatie op, Transparency International (TI). Deze organisatie legde zich toe op het verspreiden van informatie rond corruptie en omkoping (name and shame), de negatieve gevolgen daarvan op de economie en pleitte voor beleidsmechanismen om corruptie in ontwikkelingslanden aan te pakken.

### **Van de VS naar de VN: convergentie van waarden**

Op 29 maart 1996 ondertekenden eenentwintig leden van de OAS het Inter-American Convention Against Corruption (IACAC): het hoofddoel van dit verdrag was om de lidstaten aan te moedigen en te helpen bij het aannemen van nationale wetgeving ter "preventie, opsporing,

straffen en uitroeien van officiële corruptie alsook de samenwerking tussen leden te vergemakkelijken om officiële corruptie te bestrijden. IACA werkte aan zowel de vraag- als de aanbodzijde van corruptie.

Tegen het einde van de jaren negentig hadden het IMF, de Wereldbank en andere regionale ontwikkelingsbanken allemaal de strijd tegen corruptie in hun activiteiten geïntegreerd. Dit wekte ook de belangstelling van de Verenigde Naties die constateerde dat er sprake was van een hoge mate van wereldwijde overeenstemming over het nut van de bestrijding van corruptie. De Algemene Vergadering startte in 2000 formele onderhandelingen voor een internationaal verdrag. In 2003 ondertekenden 95 staten het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC). Met de UNCAC werd de extraterritoriale regelgeving tegen corruptie geglobaliseerd.

De steun voor een internationaal verdrag tegen corruptie was groot onder ontwikkelingslanden maar ook van een grootmacht als China. Deze landen maakten zich ook sterk voor terugvorderen van verduisterd geld. **Met name nieuwe regeringen van verschillende ontwikkelingslanden die zich na lange tijd hadden losgeweekt van dictators. Zulke landen zagen aanzienlijke sommen geld m.b.t. corruptie verdwijnen naar bankrekeningen in ontwikkelde landen of naar offshore-havens.**

### **Suriname en Anti-Corruptie**

Corruptie is een materieel probleem in ons land. Betalen van steekpenningen om je zaken geregeld te krijgen, onderfactureren van importgoederen om importheffingen te ontduiken etc.: het speelt zich af in vele sectoren en op alle nivo's. Economen, ontwikkelingsdeskundigen maar ook vooraanstaande internationale instellingen zoals de Wereldbank laten zien dat systematische corruptie de economische groei belemmert. Daarnaast merken we ook dat het brede publiek in de wereld steeds luider haar afkeuring uitspreekt tegen corruptie: deze afkeuring resoneert ook in het stemgedrag van Surinamers.

### **De Mondiale Strijd tegen Witwassen van Geld**

De ontwikkeling van Anti-Money Laundering (AML)- regulering heeft ook een moeizame ontwikkeling doorgemaakt waarbij de belangen en de waarden van ontwikkelde en ontwikkelingslanden eerst moesten convergeren alvorens er een mondiaal platform werd gevormd tegen witwassen van geld. In dit geval niet in de vorm van een VN verdrag zoals de UNCAC, maar een internationale organisatie, de FATF.

### **The Bank Secrecy Act: het Amerikaans Belang**

Het zaad van AML-reguleringen werd ongetwijfeld gezaaid tegen eind jaren zestig toen uit een onderzoek door het Amerikaans Congress bleek dat er op grote schaal zwart geld werd weggesluisd naar buitenlandse bankrekeningen. Dit geld werd verkregen uit overtreding van effectenwetgeving, belastingontduiking alsook smokkel. Het geld werd contant aangeboden aan banken en bereikte vooral landen met stringente reguleringen m.b.t. het bankgeheim zoals Zwitserland.

Amerikaanse autoriteiten die deze misdrijven wilden onderzoeken kregen geen juridische samenwerking van landen waar de bezittingen uit illegaal verkregen gelden werden aangehouden (zoals Zwitserland). Tegen deze achtergrond kondigde het Amerikaans Congres

in 1970 de Bank Secrecy Act (BSA) af. De BSA eiste van financiële instellingen registratie van alle transacties alsook vastlegging van de identiteit van de rekeninghouder. De BSA zou het mogelijk maken om misdrijven zoals geconstateerd door het Congres te kunnen onderzoeken op eigen grondgebied en het bankgeheim werd omzeild.

### **De eerste Money Laundering Wet: het Amerikaans belang**

Tegen midden jaren zeventig en begin jaren tachtig steeg het gebruik van illegale drugs exponentieel in de VS en West-Europa met grote gevolgen voor de volksgezondheid alsook oplopende sociaaleconomische kosten van drugs gerelateerde geweld en criminaliteit. De mogelijkheid om drugsgelden wit te wassen was niet alleen een belangrijk instrument maar ook een prikkel voor de georganiseerde misdaad om de drugshandel uitte bouwen. Het bestrijden van witwassen van gelden werd dan ook gezien als het belangrijkste wapen in de strijd tegen drugs in die tijd: dit werd vanaf 1986 ook gepropageerd door de VN.

De BSA bleek echter niet effectief in deze strijd. De meest beruchte case betreft de Bank of Boston waar een client ca. USD1.22 miljard aan contanten wist te storten. Het geld werd letterlijk aangeboden in boodschappen tassen. De Bank of Boston vroeg niet naar de herkomst van het geld, noch werd de transacties gerapporteerd. Het bedrag werd overgemaakt naar Zwitserse banken. In 1986 kondigde de regering Reagan daarom de Money Laundering Control Act (MLCA) af: witwassen van geld werd gekwalificeerd als een federale misdrijf en transacties boven de USD 10.000 werd als signaal voor verder onderzoek aangemerkt. Deze grenswaarde wordt nog steeds gehanteerd, ook in Suriname.

### **Zwart Geld en Kapitaalvlucht: een samenstroming van belangen**

Inmiddels veranderde ook de perceptie van de internationale gemeenschap over witwassen van en geld.

Ontwikkelde landen enerzijds werden nl. geconfronteerd met de injectie van enorme bedragen “dirty money” in hun binnenlandse financiële instellingen. Dit vormde een dreiging voor de lange termijn legitimiteit alsook de stabiliteit van het financieel systeem.

Ontwikkelingslanden anderszijds werden in de tachtiger jaren geconfronteerd met kapitaalvlucht die zo enorm was dat het inmiddels werd beschouwd als een belemmering van economische ontwikkeling. Kapitaalvlucht kan verschillende oorzaken hebben maar in veel gevallen was deze gerelateerd aan pogingen van particulieren om hun gelden en andere bezittingen die waren verkregen door corruptie, verduistering alsook belastingontduiking te verdoezelen en veilig te stellen in het buitenland.

Er ontstond overeenstemming tussen beide groepen landen over de noodzaak van een internationale benadering van AML-regulering. Naast de financiële sector moesten ook overheden direct betrokken worden.

Tijdens een summit in Parijs in 1989 richtten de G7 landen (thans G8) de Financial Action Task Force (FATF) op. De FATF had als belangrijkste doel om de effectiviteit van de binnenlandse regulerings- en beheerssystemen te toetsen en aanbevelingen te doen om deze te verbeteren. In dat verband deed de FATF veertig verregaande aanbevelingen in april 1990, die later in 1996 en 2003 zijn verruimd. Deze aanbevelingen waren gericht op het voorkomen van misbruik van financiële systemen door personen en bedrijven om gelden wit te wassen. De Staat werd in het

bijzonder aangemoedigd om het wettelijk kader te toetsen en nieuwe wetgeving in te voeren om de effectiviteit van het bestrijden van witwassen van gelden te vergroten.

### **Internationale Banken in het Vizier**

Tegen eind 1995 scherpte de regering Clinton de wetgeving verder aan en gaf de overheid verregaande bevoegdheden. Het doel was om rekeningen van particulieren en bedrijven over de hele wereld, die *een significantie rol speelden in grensoverschrijdende criminaliteit in de brede zin*, te identificeren en te bevriezen. Deze wet kreeg een extraterritoriaal karakter: de banken moesten in opdracht van de Amerikaanse overheid rekeningen identificeren binnen en buiten de VS via het internationaal (correspondent) bankensysteem.

In navolging van de VS scherpten ook de OECD-landen hun extraterritoriale wetten aan. De FATF reageerde op deze ontwikkeling met de lancering van een ambitieus programma 1998 om een wereldwijd netwerk van leden op te bouwen die bereid zijn om hun nationaal wettelijk kader te toetsen en de FATF-aanbevelingen over te nemen. De zogenaamde National Risk Assessment (NRA) werd een belangrijk instrument om het reguleringssysteem van landen te toetsen op effectiviteit van tegengaan van witwassen. Transparency International maakte gebruik van dit momentum en legde in hetzelfde jaar druk op de meest belangrijke 11 internationale (correspondent) banken om een AML-standaard in te voeren (de Wolfsburg AML Principles). Met deze standaard zou een level playing field ontstaan en zouden de belangrijkste internationale banken niet meer concurreren op AML-beginselen. **Het is ook aan te bevelen om richtlijnen af te kondigen die concurrentie tussen banken in Suriname op AML beginselen beperkt.**

*Medio jaren 90 waren grote delen van de wereld overtuigd dat witwassen van gelden een autonoom kwaad was dat het beste bestreden kon worden binnen het financieel systeem, met nadruk op (internationale) banken.*

### **Tegengaan van Witwassen: een Internationale Waarde**

De context waarin binnenlandse AML-wetgeving zich ontwikkelde tot extraterritoriale wetten werd gekenmerkt door een sterke leidende rol van de VS alsook convergentie van belangen: drugs, en witwassen van gelden in het westen versus corruptie en kapitaalvlucht in ontwikkelingslanden. Het negatief effect van kapitaalvlucht en corruptie in ontwikkelingslanden is kennelijk zo groot dat deze landen eigenlijk inmenging van ontwikkelde landen in hun binnenlandse governance toelaten. Inmenging via de extraterritoriale wetten, maar ook via de FATF. Een belangrijke eigenschap van de FATF is het vrijwillig karakter: toch sluiten steeds meer landen zich aan en laten toetsing van hun wettelijk kader toe.

De rol en invloed van burgerlijke organisaties als zoals de Transparency International geeft verder de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld aan: bestrijden van witwassen van geld is niet langer een taak van wetgevers, beleidsmakers of financiële instellingen, maar van ons allen. De betrokkenheid van burgers wereldwijd geeft ook aan dat naast de convergentie van belangen, ook de waarden in de wereld zijn geconvergeerd: **Corruptie en Witwassen van geld is niet acceptabel voor de burgerij!** Deze convergentie van waarden heeft zoals al betoogd in deel 1, Suriname duidelijk bereikt. Het manifesteert zich ook in onze opinie vorming alsook in ons stemgedrag.

## **Suriname anno 2020: de National Risk Assessment**

Suriname is lid van de Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), een zusterorganisatie van de Financial Action Task Force (FATF). Op 23 mei 2019 gaf Suriname het startsein voor de NRA die wordt gecoördineerd door de Centrale Bank van Suriname. Met een presidentiele resolutie werd de politieke ondersteuning voor dit project geïnstitutionaliseerd: toetsen of het nationaal reguleringskader en beheersmethoden effectief zijn om witwassen van gelden tegen te gaan. In dat verband gelden in Suriname wetten zoals de “Wet Melding Ongebruikelijke Transacties”, de “Wet Identificatieplicht” en recent werd de “Wet Controle Valutaverkeer en Transactiekantoren (WCVT) ” goedgekeurd door het parlement (om de belangrijkste te noemen). De recente wet, inmiddels zeer omstreden, legt onder meer contante transacties in vreemde valuta aan banden om witwassen van gelden tegen te gaan. Maar contante transacties in de lokale munt zijn ook belangrijk om te volgen. Met de NRA sluit Suriname zich in basis aan bij de mondiale consensus om witwassen van gelden te bestrijden met nadruk op het financieel systeem. Ook geeft Suriname het signaal om de aanbevelingen die uit de NRA voortvloeien op te volgen. Om blacklisting door de FATF te voorkomen zal de NRA voortvarend moeten worden uitgevoerd en de aanbevelingen opgevolgd worden.

Terwijl banken investeren in de technologie om giraal betalingsverkeer te bevorderen en kostbare middelen alloceren om witwassen van gelden in het bancaire systeem te bestrijden, zal de overheid het wettelijk kader moeten uitbouwen en wetten moeten afdwingen. Maar dat zal niet voldoende zijn. Bestrijden van corruptie en witwassen van geld is inmiddels uitgegroeid tot een internationale WAARDE: de totale gemeenschap van Suriname zal deze waarde moeten bekijken om corruptie en witwassen van geld duurzaam tegen te gaan.