



De Voorzitter van de Adviesraad Internationale Aangelegenheden
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
Nederland
www.minbuza.nl
Contactpersoon

Datum 31 januari 2012

Onze referentie
D/B/TN-247/11

Betreft adviesaanvraag over nexus criminaliteit, corruptie en instabiliteit

Zeer geachte heer Korthals Altes,

Gaarne zouden wij, mede namens de ministers van Veiligheid en Justitie en van Defensie, de AIV advies willen vragen over de mogelijkheden om de internationale samenwerking ten behoeve van de preventie en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit te versterken, met het oog op de ontwrichtende en destabiliserende werking van dit verschijnsel in een groot aantal landen en regio's.

Als gevolg van de mondialisering heeft georganiseerde criminaliteit in sterke mate een grensoverschrijdend karakter gekregen. Het vraagstuk is bovendien in veel landen nauw verweven met dat van de politieke corruptie en van de illegale toe-eigening van natuurlijke rijkdommen en bodemschatten ten behoeve van deelbelangen. Mondiale en lokale factoren versterken elkaar daarbij. Grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit is dan ook een groeiend probleem dat in de schaduw van de mondialisering gedijt, soms zichtbaar, vaker onzichtbaar "als een sluipmoordenaar die de stabiliteit in de wereld onder schot neemt"¹. In combinatie met politieke corruptie worden staatsstructuren en overheidsinstanties hierdoor uitgehold of in hun opbouw belemmerd, met in sommige regio's vergaande destabiliserende gevolgen. Grensoverschrijdende criminaliteit is daarmee een complex probleem dat vraagt om nauwe internationale samenwerking en een geïntegreerde aanpak.

Rapporten

In zijn boek "Illicit. How Smugglers, traffickers and Copycats are Hijacking the Global Economy" spreekt Moises Naim van "an explosion of illicit trade." De illegale activiteit heeft volgens de auteur een geheel nieuwe dimensie gekregen door factoren als de mondialisering, nieuwe technologieën en de beperkte controle van nationale overheden op transnationale netwerken.

Het jaarlijks door EUROPOL opgestelde "EU Organised Crime Threat Assessment" (OCTA) geeft een goed beeld van de situatie met betrekking tot criminaliteit in Europa.

1. Toespraak Minister van Buitenlandse Zaken over het veiligheidsbeleid op 24 mei 2011 te Breda.

Voor een mondiaal beeld kan men terecht bij het UNODC-rapport "The Globalization of Crime - A Transnational Organized Crime Threat Assessment." Daarin worden 16 illegale handelsstromen onder de loep genomen. De drugshandel is qua omzet en organisatiegraad de meest omvangrijke vorm van grensoverschrijdende criminaliteit. Het rapport maakt echter duidelijk dat de problematiek een veelheid van andere illegale handelsvormen omvat, variërend van milieucriminaliteit en de handel in bedreigde diersoorten tot de productie van uiteenlopende namaakproducten. Het rapport laat zien dat illegale goederen en diensten zich vermengen met de legale stromen en zo hun weg vinden naar de rijke bestemmingslanden. Volgens het rapport kan niet worden volstaan met een "law enforcement" aanpak, hoe belangrijk ook, want voor elke criminele bende die wordt ontmanteld staat een nieuwe klaar. De oplossing moet volgens het rapport tevens worden gezocht in een bredere internationale strategie gericht op de gehele smokkelstroom, op het verstoren van de illegale markten en op het versterken van de rechtsstaat.

Aan het slot van het UNODC-rapport wordt een hoofdstuk gewijd aan "regions under stress." Dat zijn regio's waar conflicten, transitieprocessen en criminaliteit een gevaarlijke combinatie vormen met vergaande ontwrichtende gevolgen, die kunnen uitmonden in "failed states". Een recent onderzoekspaper van het Instituut Clingendael met de titel "Building Resilience to Transnational Organized Crime in Fragile States" spreekt in dit verband van een "viciëuze cirkel" waardoor fragiele staten verder dreigen af te glijden. Ook in ontwikkelings- en transitielanden die niet direct als fragiel of falend zouden worden bestempeld, zetten corruptie en criminaliteit het goed functioneren van de staatsinstellingen onder druk. Daarbij kunnen zich uiteenlopende gradaties van verstrengeling tussen politiek en criminaliteit voordoen.

In zijn studie "The World of Crime. Breaking the Silence on Problems of Security, Justice, and Development across the World" wijst professor Jan van Dijk op de vergaande gevolgen van politieke corruptie en criminaliteit voor de bestuursstructuren en ontwikkelingskansen van zwakke en fragiele staten. Van Dijk stelt dan ook dat zonder een goed functionerend justitieel systeem overheden en samenleving weerloos zijn tegen de voortwoekerende criminaliteit. Hij pleit er daarom voor om in ontwikkelingsstrategieën veel aandacht te besteden aan de opbouw en versterking van de rechtsstaat, waaronder meer specifiek de oprichting van gespecialiseerde en goed toegeruste anti-maffia- en anti-corruptie-eenheden.

Veel van deze landen kampen bovendien met het probleem dat particuliere, zo niet criminele belangen de controle hebben verkregen over natuurlijke rijkdommen en bodemschatten die aan de gehele bevolking ten goede zouden moeten komen ("resource capture"). Paul Collier van Oxford University gaat hier in zijn boek met de veelzeggende titel "The Plundered Planet" uitvoerig op in.

In dit alles liggen ernstige belemmeringen voor het streven naar armoedebestrijding alsook andere belangrijke doelstellingstellingen van ontwikkelingssamenwerking zoals goed bestuur, mensenrechten en milieubehoud.

Gevolgen voor Nederland

In een wereld waarin afstanden verdwijnen en landsgrenzen hun betekenis verliezen, zijn dit ontwikkelingen die de Nederlandse samenleving op concrete wijze raken. Dat ondervinden we nu al in Nederland en in het Koninkrijk als geheel en dit kan zich in de toekomst nog sterker doen gelden als de negatieve spiraal tussen instabiliteit en criminaliteit zich verder doorzet. Nederland is met zijn open economie sterk afhankelijk van een goed geordende en stabiele internationale omgeving. Dit geldt

evenzeer voor de Caribische Koninkrijksdelen die in een kwetsbare regio zijn gelegen, waarlangs drugsroutes van Zuid- naar Noord-Amerika en vooral Europa lopen.

Onze referentie
DVB/TN-247/11

De regering werkt aan een versterkte aanpak van de misdaad, zoals is vastgelegd in het regeerakkoord. Veel criminele organisaties opereren grensoverschrijdend, ook om zich aan de greep van nationale autoriteiten te onttrekken. Internationale samenwerking bij de bestrijding van criminaliteit is dan ook essentieel.

Samenwerking in de Europese Unie is daarbij noodzakelijk. De EU ontwikkelt zich steeds meer tot een gemeenschappelijk rechtsgebied met vrij verkeer van personen, goederen en diensten en gemeenschappelijke wetgeving. Dit vraagt in toenemende mate ook om een gemeenschappelijke aanpak van criminaliteit binnen de Europese ruimte. Daarvoor is de JBZ-Raad verantwoordelijk, waarin voor Nederland de minister van V&J en de minister voor A&I, namens de minister van Binnenlandse Zaken, zitting hebben. De EU werkt ook aan versterking van de gemeenschappelijke buitengrenzen, waartoe FRONTEX is opgericht. Voorts wordt speciale aandacht besteed aan de landen rondom de Unie.

In zijn toespraak voor de ambassadeursconferentie op 17 januari 2011 benadrukte de minister van Veiligheid en Justitie het belang van capaciteitsopbouw in de bronlanden van grensoverschrijdende criminaliteit die ons land bereikt. Hij deed een beroep op het ministerie van Buitenlandse Zaken om de diplomatieke en financiële inspanningen daartoe op te voeren.²

Bij de opsporing en de operationele internationale samenwerking heeft het Openbaar Ministerie de leiding en bepaalt de minister van V&J de hoofdlijnen van beleid. Dat laat onverlet dat ook andere departementen en diensten betrokken kunnen zijn en geraakt kunnen worden in hun belangen en functioneren. Door zijn complexiteit en veelomvattendheid raakt het vraagstuk, direct of indirect, de beleidsterreinen van een groot aantal ministeries. Dit vraagt dan ook om een integrale benadering, waarbij de afzonderlijke ministeries en andere overheidsinstanties elkaars optreden en beleid versterken en aanvullen. Ook de handhavingsautoriteiten hebben in hun werk geregeld met internationale aspecten te maken. Dit geldt in de eerste plaats voor het Openbaar Ministerie en de politie, maar ook voor bijzondere opsporingsdiensten als FIOD, SIOD en VROM-IOD. De Koninklijke Marechaussee heeft in het kader van de grensbewaking (nationaal en aan de buitengrens van de EU via FRONTEX) per definitie met het buitenland te maken, waaronder meer specifiek met zaken als paspoort- en visumfraude, mensensmokkel en drugshandel.

Daarnaast speelt de krijgsmacht een belangrijke rol bij de bestrijding van diverse vormen van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit. Zo omschrijft het regeerakkoord de krijgsmacht als "een volwaardige veiligheidspartner in de strijd tegen drugs, terrorisme, illegale immigratie en piraterij". Voorbeelden van deze bijdrage aan criminaliteitsbestrijding zijn de inzet van de krijgsmacht in het kader van maritieme drugsbestrijding in het Caribisch gebied en de ondersteuning door de krijgsmacht van de Kustwacht voor het Koninkrijk der Nederlanden in het Caribisch gebied, in beide gevallen onder gezag van justitiële autoriteiten. Ook levert de krijgsmacht een bijdrage aan de mondiale veiligheid, bijvoorbeeld met zijn optreden tegen piraterij voor de Somalische kust en binnen FRONTEX.

2. Toespraak Minister van V&J over capaciteitsopbouw op het gebied van justitie en politie voor de ambassadeursconferentie op 17 januari 2011 en verslag discussie.

Tijdens stabilisatieoperaties is het zo snel mogelijk herstellen van "law and order" een belangrijke doelstelling. Voorkomen moet worden dat er een machtsvacuüm ontstaat dat criminele bendes kunnen uitbuiten. De les van eerdere stabilisatieoperaties is immers dat het creëren van een veilige omgeving voor de burger aan de basis staat van een succesvolle operatie. De oprichting van een goed functionerend politieapparaat is derhalve een belangrijk element van de wederopbouw.


Onze referentie
DVB/TN-247/11

Vraagstelling


Aansluitend op het voorgaande leggen wij graag de volgende vragen voor aan de AIV:

1. Hoe beoordeelt de AIV de geschetste problematiek van georganiseerde criminaliteit, corruptie en instabiliteit? Welke Nederlandse en Europese belangen zijn hierbij in het geding? Waar moeten wij ons op richten? Hoe kunnen de internationale inspanningen ter voorkoming en bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit, vooral in instabiele regio's, verder worden versterkt vanuit een geïntegreerde benadering? Welke preventieve en flankerende maatregelen kunnen de strafrechtelijke benadering het beste aanvullen? Hoe kunnen illegale markten worden verstoord, zoals UNODC suggereert, en op welke wijze kan Nederland bijdragen aan het ontwikkelen van internationale strategieën en internationale acties?
2. Hoe kunnen ontwikkelingslanden het beste worden geholpen bij het tegengaan van de destabiliserende werking van de gerelateerde vraagstukken van criminaliteit, corruptie en illegale toe-eigening van natuurlijke rijkdommen? Hoe kunnen de opbouw van politie en justitie alsook rechtsstaatopbouw in bredere zin beter worden geïntegreerd in de nationale en internationale ontwikkelingsinspanningen?
3. Hoe kan Nederland hier optimaal aan bijdragen vanuit een integrale benadering? Wat zijn de mogelijkheden van de verschillende departementen om elkaars inspanningen te versterken en hoe kunnen deze het beste worden gebundeld tot een geïntegreerd beleid ter bestrijding van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit in transitie- en ontwikkelingslanden, waaronder vooral ook de voor Nederland relevante bronlanden? Hoe kan het financieel instrumentarium waarover BZ beschikt, hiervoor optimaal worden ingezet? Hoe ziet de AIV, in het licht van de geciteerde passage uit het regeerakkoord, de rol van de krijgsmacht in de strijd tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit?

Wij zien uw advies met belangstelling tegemoet.



Dr. U. Rosenthal
Minister van Buitenlandse Zaken



Dr. B. Knapen
Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken