Ministerie van Buitenlandse Zaken

De Voorzitter van de Adviesraad Internationale Aangelegenheden
Prof. mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

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

Contactpersoon
DVB/TN

T 070-3484089
F
DVB-TN@minbuza.nl

Onze referentie
DVB/TN-178/2013

Datum 20 januari 2014

Betreft reactie op het AIV-advies over criminaliteit, corruptie en instabiliteit

Zeer geachte heer De Hoop Scheffer,

Met waardering is kennis genomen van het rapport inzake "Criminaliteit, corruptie en instabiliteit" dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) in juni 2013 aanbood naar aanleiding van een adviesaanvraag van het vorige kabinet.

Gaarne zeggen wij U dank voor de brede analyse van de nexus tussen criminaliteit, corruptie en instabiliteit en voor de gevraagde en ongevraagde adviezen over diverse aspecten van de problematiek.

Mede namens de minister van Defensie en de minister van Veiligheid en Justitie, geven wij u hierbij onze reactie op het rapport. Bij het opstellen van deze reactie is ook het ministerie van Financiën geraadpleegd.

Met de AIV valt te constateren dat georganiseerde criminaliteit vele vormen aanneemt en zich, door de voortschrijdende mondialisering, in toenemende mate grensoverschrijdend voltrekt. Bovendien leiden technologische ontwikkelingen regelmatig tot nieuwe vormen van criminaliteit zoals de opkomst van cybercrime illustreert. Hoofdstuk I van het rapport geeft een verhelderende analyse van de complexe verbanden en de wederzijds versterkende werking tussen criminaliteit, corruptie en instabiliteit. Deze analyse laat zien hoe transitie- en ontwikkelingslanden kwetsbaar zijn voor een cumulatie van factoren, een problematiek die, zoals de AIV aangeeft, in veel gevallen nog wordt versterkt door illegale wapenhandel.

Het rapport bevestigt dat internationale samenwerking bij de aanpak van grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit een absolute noodzaak is. Dat geldt in de eerste plaats binnen Europa, maar ook wereldwijd.

Ontwikkelingsaspecten

Het kabinet onderschrijft de conclusie van de AIV dat georganiseerde criminaliteit en corruptie ernstige belemmeringen vormen voor de ontwikkeling in sociaal-

economische en bestuurlijke zin van ontwikkelingslanden. De opbouw van een goed functionerende rechtsstaat moet dan ook, zoals de AIV bevestigt, een belangrijk oogmerk zijn in de relaties van Nederland en van de EU met ontwikkelingslanden, in het bijzonder zwakke en fragiele staten. In het verlengde hiervan acht de AIV het van groot belang bij de nationale en internationale ontwikkelingsinspanningen meer aandacht te besteden aan de opbouw van een rechtshandhavingsketen die voldoende is toegerust en weerbaar is tegen georganiseerde misdaad en corruptie in deze landen. Dat strookt met de uitgangspunten van het speerpunt veiligheid en rechtsorde van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. De bestaande inspanningen met behulp van faciliteiten zoals het Stabiliteitsfonds en het Wederopbouwfonds zullen worden voortgezet. De recente instelling van het structurele Budget voor Internationale Veiligheid (BIV) biedt hiertoe additionele mogelijkheden. Het kabinet wil het BIV, voor wat betreft het onderdeel bestrijding internationale criminaliteit, zo veel mogelijk aanwenden om, door middel van een geïntegreerde inzet van instrumenten, zwakke en fragiele staten die met ontwrichtende krachten, zoals voortwoekerende criminaliteit, kampen, weer op de goede weg te helpen. Daarmee wordt getracht veiligheidsrisico's tegen te gaan die een gevaar vormen voor het desbetreffende land of regio en uiteindelijk ook Europa inclusief Nederland kunnen raken. Bij de verdere uitwerking van het onderdeel bestrijding internationale georganiseerde criminaliteit van het BIV zal gebruik worden gemaakt van de door de AIV gepresenteerde analyse en oplossingsrichtingen.

Ook het belang van een geïntegreerde benadering zal daarbij worden betrokken. In het kader van crisisbeheersingsoperaties is voor Nederland de zgn. 3D benadering al geruime tijd het uitgangspunt, een benadering die, naast de trits "Defence, Diplomacy and Development", ook politietaken en de opbouw van politie en justitie omvat, zoals het meerjarig optreden van Nederland in Afghanistan liet zien. Het belang van de opbouw van de rechtshandhavingsketen en de rechtsstaat voor het ontwikkelingsproces als geheel wordt ook in toenemende mate onderkend in het ontwikkelingsbeleid van de Europese Commissie.

Meer specifiek beveelt de AIV aan de transitie- en ontwikkelingslanden die de bron zijn van criminaliteit die Nederland bereikt, technische assistentie en trainingen aan te bieden die deze landen beter in staat stellen deze criminaliteit aan te pakken en met de Nederlandse politie en justitie daartoe samen te werken. Deze aanbeveling is in lijn met het bestaande beleid, een beleidsinzet die we zeker willen voortzetten met de beschikbare financiële instrumenten, zowel in de ODA- als in de non-ODA-sfeer, waaronder het reeds genoemde BIV.

Bij besluitvorming omtrent missies of trainingsprojecten die gebruik maken van mankracht en expertise uit de Nederlandse politie- en justitiesector dan wel de marechaussee zal, gelet op de vele claims op deze capaciteit, wel steeds een zorgvuldige afweging van prioriteiten moeten plaatsvinden. Om inzet in het buitenland van Nederlandse capaciteit te rechtvaardigen moet een duidelijk Nederlands belang aanwezig zijn. De minister van VenJ besluit of, onder welke voorwaarden en in welke vorm en maatvoering VenJ-expertise, en de uitvoeringsorganisaties die onder zijn verantwoordelijkheid vallen, worden ingezet. Voor training en technische assistentie op gebieden als politie, justitie en grensbewaking bestaat overigens ook de mogelijkheid projecten uit te besteden aan internationale organisaties zoals het United Nations Office For Drugs and Crime (UNODC), waardoor Nederlandse capaciteit wordt ontzien.

Financieel-economische aspecten

De AIV heeft, in afwijking van de adviesaanvraag, ervoor gekozen zich vooral op de vraag te richten hoe de profijtelijkheid van grensoverschrijdende criminaliteit kan worden verminderd. Het kabinet onderschrijft het belang van de financiële invalshoek bij de aanpak van georganiseerde misdaad, zowel nationaal als internationaal, waaronder de noodzaak witwaspraktijken krachtig tegen te gaan. Ook is het van belang dat de regels voor internationaal financieel verkeer het moeilijker maken voor internationaal opererende criminele bendes hun winsten ongezien te repatriëren. Tegelijk wil het kabinet het belang van een integrale aanpak benadrukken, waarin de door de AIV beschreven preventieve, strafrechtelijke, financiële en bestuurlijke benaderingen elkaar aanvullen. Zoals de AIV stelt: "Het levert synergie op indien deze benaderingen naast elkaar en op elkaar afgestemd worden ingezet." Voor de genoemde "whole-of-government approach" valt dan ook veel te zeggen, zowel in eigen land als in relatie tot andere landen. In het buitenland komt dit tot uiting in genoemde 3D-benadering waartoe, zoals gesteld, ook het politie-element behoort.

Financiële expertise strafrechtketen

Zoals reeds gesteld in antwoord op Kamervragen n.a.v. het AIV-rapport (Kamerstuk 2012-13, 2813) herkent het kabinet zich niet in de stelling van de AIV dat "Opsporingsinstanties en het Openbaar Ministerie nog niet altijd goed uit de voeten kunnen met de financiële benadering, omdat kennis nodig is die buiten het strafrecht ligt". Zoals aangeven in antwoord op deze Kamervragen hebben OM, politie alsook de meer gespecialiseerde opsporingsinstanties zoals de FIOD en Inspectie SZW zich aanzienlijke inspanningen getroost om de capaciteit en expertise op het gebied van financieel rechercheren te vergroten. Bij veel politieonderzoeken van enige importantie komt er tegenwoordig financieel recherchewerk bij te pas en wordt ernaar gestreefd door misdaad verkregen gelden en goederen te ontnemen.

FATF en andere kaders

Voor de grensoverschrijdende aanpak van financiële misdrijven en corruptie in het algemeen werken landen samen in verschillende verbanden, zoals de Raad van Europa, de Financial Action Task Force (FATF), de OESO en de VN. Daarbij spreken de deelnemende landen elkaar aan op tekortkomingen. Deze samenwerking kan op diverse punten nog verder worden uitgebouwd en Nederland stelt zich actief op om dit te bewerkstelligen.

De norm van zorgvuldige registratie van persoonsgegevens van de houders van tegoeden, het realiseren van voldoende zekerheid over de uiteindelijke belanghebbende en de beschikbaarheid van die gegevens voor autoriteiten, is reeds vervat in de FATF-standaarden. Een groot deel van de landen heeft zich via FATF (35 jurisdicties) of FATF-zusterorganisaties aan die standaarden gecommitteerd. In de gehele wereld worden witwasgevoelige sectoren geacht zich te houden aan uniforme regels inzake identificatie en verificatie van de cliënt en de uiteindelijke belanghebbende, evenals een meldplicht voor verdachte transacties en het inrichten van een financiële inlichtingeneenheid waar die meldingen worden geanalyseerd.

Wetgeving en beleid van betrokken landen worden periodiek geëvalueerd door de FATF en haar zusterorganisaties, met publicatie van bevindingen. In vrijwel al deze landen heeft dit geleid tot verdere aanscherping van wetgeving en beleid. Dit geldt ook voor Nederland en andere Europese landen. Voor nadere uitleg zij verwezen naar

de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme in verband met de implementatie van aanbevelingen van de FATF (Kamerstuk, 2011-12, 33 238, nr. 3). In de volgende evaluatieronde, in 2014 te beginnen, zal meer de nadruk liggen op de effectiviteit van maatregelen. Volledige en effectieve implementatie van de FATF-standaarden wereldwijd is een belangrijk streven in de aanpak van de grensoverschrijdende financiële criminaliteit.

Nederland stelt zich binnen FATF actief op, ook ten aanzien van het proces dat leidde tot de aanpassing van de FATF-standaarden in februari 2012. Daarbij heeft Nederland mede bevorderd dat in de herziene standaarden expliciet is vastgelegd dat belastingmisdrijven overal beschouwd moeten worden als gronddelict voor witwassen.

Ook ten aanzien van het terugdringen van wat het AIV-rapport aanduidt als "secrecy jurisdictions" wordt langzaam maar zeker voortgang geboekt, waarbij de OESO-systematiek van grijze lijsten ertoe bijdraagt druk op de desbetreffende landen uit te oefenen om meer transparantie te betrachten.

Voorts hebben banken zich te houden aan de richtlijnen voor "customer due diligence", "account opening and customer identification" en "cross-border wire transfers" opgesteld door het Basel Committee on Banking Supervision.

Corruptie en natuurlijke rijkdommen

De AIV wijst terecht op het belang van de bestrijding van corruptie in zijn vele vormen (van "petty" tot "grand corruption"). De verdragen die op mondiaal niveau (UNCAC) en op Europees niveau (Raad van Europa verdrag en GRECO implementatiemechanisme) tot stand zijn gekomen vormen belangrijke instrumenten om corruptie tegen te gaan. Nederland heeft een voortrekkersrol gespeeld bij de totstandkoming van het UNCAC-review mechanisme, dat inmiddels in werking is getreden en goed functioneert. Ondersteuning van anti-corruptie-agentschappen in ontwikkelingslanden waar corruptie op grote schaal voorkomt, is, zoals de AIV suggereert, een zinvolle benadering. Ook wijst de AIV op het feit dat maar al te vaak kleine elites en in sommige gevallen rebellenbewegingen zich de natuurlijke rijkdommen van een land toe-eigenen, die aan de gehele bevolking ten goede zouden moeten komen. De case studie die het rapport bevat van de wijze waarop de grondstoffen van de DRC (Congo Kinshasa) door uiteenlopende groeperingen worden geplunderd, is een goede illustratie van dit probleem.

Diverse initiatieven zijn in de loop der jaren genomen om grondstoffen en ook diamanten uit conflictgebieden te certificeren c.q. traceerbaar te maken. Zoals de AIV zelf aangeeft zijn tracering en certificering complexe instrumenten die kwetsbaar kunnen zijn voor corruptie. Het is daarom van belang hiervoor goed doortimmerde systemen te ontwikkelen.

Nederland heeft inderdaad, zoals door de AIV vermeld, het initiatief genomen om een operationele keten op te zetten voor de productie van tin, waardoor traceerbare tin uit de Congolese provincie Zuid-Kivu kan worden geleverd aan specifieke klanten die deelnemen aan het initiatief. De eerste lading tin is in september 2013 daadwerkelijk op Nederlandse bodem aangekomen, waarmee de pilot een succes mag worden genoemd.

Europese aspecten

De AIV wijst erop dat het wegvallen van de binnengrenzen de noodzaak van Europese samenwerking bij de bestrijding van criminaliteit sterk onderstreept. In Europees verband zijn de afgelopen jaren bijzondere inspanningen daartoe geleverd. Daarmee is goede voortgang geboekt. In dit verband kunnen worden genoemd het EU-verdrag voor wederzijdse rechtshulp in strafzaken, de totstandkoming van het Europees arrestatiebevel en het instrument van de Joint Investigation Teams. Nederland is sterk voorstander van het gebruik van Joint Investigation Teams in zaken die twee of meer EU-lidstaten raken en past die ook regelmatig toe. Voorts spelen Europese agentschappen zoals Europol, Eurojust en Frontex een groeiende rol. Het JBZ-meerjarenbeleidskader 2010-2014 (het zgn. Stockholm programma) heeft voorts belangrijke impulsen gegeven aan de bestrijding van criminaliteit. Thans wordt gewerkt aan een nieuw vijfjarig programma voor de periode 2015-2019.

Monitoring kwaliteit rechtsstaat binnen EU

De AIV constateert dat de kwaliteit van de rechtsstaat weliswaar grondig wordt getoetst tijdens het proces van toetreding tot de EU, maar dat het ontbreekt aan een mechanisme voor de verdere monitoring van de rechtsstaat na toetreding. Alleen voor Roemenië en Bulgarije werd tijdens de toetredingsonderhandelingen geconcludeerd dat ook daarna op deelgebieden een speciaal mechanisme nodig bleef, hetgeen leidde tot de instelling van het Coöperatie en Verificatiemechanisme, dat nog steeds van kracht is. Het kabinet is het met de AIV eens dat er veel voor te zeggen is een EU-breed mechanisme in het leven te roepen op grond waarvan de lidstaten elkaar kunnen aanspreken op de kwaliteit van de rechtsorde en de naleving van fundamentele waarden. Met het oog daarop hebben de Duitse, Deense, Finse en Nederlandse ministers van Buitenlandse Zaken op 6 maart 2013 gezamenlijk een brief aan de Voorzitter van de Europese Commissie gezonden, waarin zij de Commissie oproepen daartoe een aanvullend instrument te ontwikkelen. Aangezien er binnen de EU reeds diverse rapportageprocedures op deelgebieden van kracht zijn, zou het nieuwe instrument goed op bestaande procedures moeten aansluiten. De Europese Commissie heeft inmiddels het belang van een aanvullend instrument erkend en zal in 2014 met een mededeling komen met ideeën om het EU-instrumentarium op dit terrein te versterken. Ook wordt met belangstelling uitgezien naar het advies over deze materie, dat de AIV in voorbereiding heeft.

Wat betreft de instrumenten op deelgebieden zij vermeld dat in een werkgroep van de JBZ-Raad geregeld wederzijdse evaluaties plaatsvinden. Hiervoor wordt om de zoveel tijd een speciaal thema gekozen. De vijfde ronde van wederzijdse evaluaties (die sedert 2009 loopt en voltooiing nadert) gaat over "financial crime and financial investigations". Vrijwel alle EU-landen zijn inmiddels op dit thema grondig doorgelicht.

Voorts zij nog vermeld dat de Europese Commissie binnenkort het eerste EU Anti-Corruptie Rapport zal publiceren.

Europees Openbaar Ministerie

De AIV adviseert over te gaan tot de oprichting van een Europees Openbaar Ministerie (EOM) voor de coördinatie van rechtszaken die de financiële belangen van de Unie schaden. Bij de verschijning van het rapport kreeg dit element veel aandacht in de pers en werden hierover ook Kamervragen gesteld (Kamerstukken 2012-13,

2784 en 2012-13, 2813). In antwoord op deze vragen en al bij eerdere gelegenheden heeft het kabinet aangegeven dat het niet de bedoeling kan zijn dat de taken van het huidige nationale OM door een Europese instantie worden overgenomen. Medio 2013 is de Europese Commissie gekomen met voorstellen voor een Europees Openbaar Ministerie toegespitst op het specifieke taakgebied van de fraude met EU-gelden, met name subsidies van de Europese Commissie.

Zoals gesteld in de BNC-fiche terzake (Kamerstuk 22112, nr. 1681) hecht het kabinet veel belang aan een effectieve besteding van EU-middelen, een goede verantwoording daarvan en adequate bestrijding van fraude met deze gelden, waarbij in de lidstaten op vergelijkbare wijze strafrechtelijk dient te worden opgetreden. In het fiche heeft het kabinet aangegeven dat oprichting van een EOM weliswaar een bijdrage aan de bestrijding van fraude met EU-middelen kan leveren, maar dat bij de wijze waarop het EOM in dit voorstel wordt ingericht, kanttekeningen worden geplaatst. De Tweede Kamer heeft het kabinet met de motie-Recourt/Van Oosten (Kamerstuk 32317, nr. 189) verzocht om niet in te stemmen met de instelling, dan wel oprichting, van een EOM volgens het voorstel zoals dat nu voorligt. Het kabinet houdt zich hieraan. Ook hebben elf nationale parlementen, waaronder dat van Nederland, negatieve adviezen afgegeven met betrekking tot de subsidiariteit ("gele kaart"). In reactie publiceerde de Europese Commissie eind 2013 een Mededeling waarin zij tot de conclusie komt dat het voorliggende voorstel niet in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel. Na bespreking in de Raad heeft de Commissie aangekondigd een herziening van het voorstel in voorbereiding te zullen nemen. Het kabinet wacht dit aangepaste voorstel af.

Mobiel toezicht in de grensstreken

De AIV bepleit de invoering van strengere, selectieve controles op vervoer van contant geld en edele metalen alsook van wapens en op mensensmokkel/mensenhandel aan de binnengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie. De Koninklijke Marechaussee doet via het mobiel toezicht op personenverkeer in de grensstreken reeds het maximale dat verenigbaar is met de Schengengrenscode en de afschaffing van de binnengrenzen. De steekproefsgewijze controles in de grensstreken mogen immers niet een zodanig intensief karakter krijgen dat dit zou kunnen worden gezien als een verkapte herinvoering van grenscontroles. Met de buurlanden, die op hun eigen manier controles uitvoeren in de grensstreken, wordt bij dit alles nauw samengewerkt.

Rol krijgsmacht

Met het gestelde in het rapport over de wezenlijke bijdrage die de krijgsmacht, naast haar andere taken, levert aan de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en de wenselijkheid de capaciteit van de krijgsmacht daartoe optimaal te benutten, kan geheel worden ingestemd. Dit geldt voor alle krijgsmachtdelen en meer in het bijzonder voor de Koninklijke Marechaussee waarvoor dit inderdaad, in samenhang met de grensbewaking, een van de hoofdtaken is. Vermeldenswaard op dit moment zijn de successen die de marine boekt met het onderscheppen van drugstransporten in het Caribisch gebied. Actueel is ook de ondersteuning die aan Frontex wordt geboden bij het tegengaan van illegale migratie in het Middellandse Zeegebied onder andere door op gezette tijden kustwachtvliegtuigen ter beschikking te stellen. De passages die in het rapport aan de rol van de krijgsmacht worden gewijd, zijn overigens vrij summier, terwijl in de adviesaanvraag nadrukkelijk om een nadere

duiding was gevraagd van de rol van de krijgsmacht als volwaardige veiligheidspartner in de strijd tegen drugs, terrorisme, illegale migratie en piraterij.

Nieuwe vormen van criminaliteit: cybercrime

De AIV adviseert het kabinet opdracht te geven om over cybercrime een afzonderlijk adviesrapport te laten uitbrengen door een ter zake competent orgaan. Het kabinet acht dit niet nodig. De problematiek van de bestrijding van cybercriminaliteit heeft reeds de volle aandacht. Begin 2012 is een Nationaal Cyber Security Centrum van start gegaan. De harde aanpak van hackers tot digitale bankrovers wordt krachtig voortgezet, evenals het ontmantelen van criminele infrastructuren zoals het neerhalen van complete botnets. Dit wordt gedaan in samenwerking met vele publieke en private partijen in binnen- en buitenland. De samenwerking met de bancaire sector krijgt daarbij extra aandacht. Voorts kan worden vermeld dat het kabinet onlangs een nieuwe "Nationale Cybersecurity Strategie" heeft opgesteld, die de eerdere strategie van 2011 actualiseert. Daar waar de eerste strategie zich vooral richtte op nationaal te nemen maatregelen, legt deze nieuwe strategie het accent op versterking van de internationale samenwerking.

Frans Timmermans
Minister van Buitenlandse Zaken

Lilianne Ploumen
Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking