

## Voorwoord

De bestrijding van de georganiseerde criminaliteit is in het afgelopen decennium een belangrijk onderwerp geworden bij allerlei vormen van internationale politieke samenwerking en overleg. Het inzicht dat deze samenwerking onontbeerlijk is voor een effectieve bestrijding van de op transnationale schaal opererende georganiseerde misdaad, bestaat al langer. Een voorbeeld in VN-verband is het Verdrag van Palermo, waarin afspraken zijn gemaakt over de aanpak van onder andere drugshandel en vrouwenhandel.

De behoefte aan intensivering van die samenwerking vloeit voort uit het groeiende besef dat de georganiseerde misdaad een bedreiging vormt voor de veiligheidssituatie. Daarbij wordt in de eerste plaats gedoeld op de verbindingen die bestaan tussen criminele en terroristische organisaties en netwerken. De vrijplaatsen van beide zijn tegenwoordig de zogeheten falende en zwakke staten, die sinds de aanslagen van september 2001 in New York bovenaan de internationale politieke agenda staan. Door het ontbreken van een (sterk) centraal gezag zouden ze vrij spel bieden aan terroristen en criminelen. Hoewel de mate van verwevenheid van criminele en terroristische groepen vaak onduidelijk is (zie hierover het artikel van Aalberts in dit themanummer), is het zeker zo dat met de bestrijding van georganiseerde criminaliteit soms ook het terrorisme een slag kan worden toegebracht, en vice versa.

Een andere vorm van dreiging gaat uit van de band tussen georganiseerde misdaad en politiek.

Deze politiek-criminele nexus staat centraal in dit nummer van Justitiële verkenningen. Onder dit verschijnsel verstaan we, in navolging van Godson, de samenwerking tussen de politieke gevestigde orde en criminele netwerken of organisaties (2003, p. 3). Tot de politieke gevestigde orde behoren bewindspersonen, andere politieke bestuurders, maar ook hoge functionarissen bij het leger, de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de politie en de rechtshandhaving. Tot het establishment behoren tevens personen uit kringen die ondersteuning bieden aan politici op het gebied van public relations, juridisch advies, accountancy en

dergelijke. In landen met veel regimewisselingen kunnen ook politici in de oppositie bij zo'n nexus betrokken zijn.

Voor criminelen kan samenwerking met politici verschillende voordelen bieden. Te denken valt aan bescherming tegen vervolging, het verwerven van informatie over en bescherming tegen rivaliserende criminelen, informatie over op handen zijnde privatiseringen, openbare aanbestedingen enzovoort. En als eenmaal een zekere rijkdom is bereikt, verlangen succesvolle criminelen vaak ook naar acceptatie door de gevestigde orde. Ze omringen zich met statussymbolen en vertonen zich graag in het gezelschap van beroemdheden (Godson, 2003, p. 8-9).

Voor politici is geld een belangrijk motief voor samenwerking met criminele groepen, voor direct persoonlijk gewin, maar ook om verkiezingscampagnes te financieren en om toegang te krijgen tot witwasfaciliteiten.

De dreiging die uitgaat van de politiek-criminele nexus, is niet alleen gelegen in het feit dat criminelen dankzij hun contacten met politici ongehinderd hun gang kunnen gaan. Misschien wel ernstiger is dat een situatie van straffeloosheid het vertrouwen in de rechtstaat ondermijnt. De bereidheid van burgers om wetten en regels te respecteren wordt ondergraven als criminelen en frauduleuze politici rolmodellen worden voor succes en maatschappelijk aanzien.

Zoals uit de bijdragen aan dit themanummer naar voren komt, zijn er verschillende omstandigheden waarin de politiek-criminele nexus kan gedijen. Landen die een systeemtransitie hebben meegemaakt, zoals Rusland en de Oost-Europese landen, blijken uiterst kwetsbaar. Het ontbreken van een ontwikkeld maatschappelijk middenveld (*civil society*) en onduidelijkheid over welke regels gelden, creëren een vacuüm waarbinnen opportunistische politici en criminelen zich kunnen verrijken. Ook burgeroorlogen en in het algemeen langerdurende perioden van straffeloosheid en gebrekkige rechtshandhaving bieden criminele groepen kansen om het bestuur van een land, stad of regio naar hun hand te zetten. In Europa is Italië het klassieke voorbeeld van een land waar de politiek-criminele nexus zich manifesteert. Ook hier ligt, net als bij

de eerdergenoemde falende en zwakke staten die we doorgaans in Afrika, Azië en Latijns-Amerika lokaliseren, een mislukt proces van staatsvorming aan ten grondslag. Tegelijkertijd laat het voorbeeld van Italië zien dat culturele factoren, net als in Rusland overigens, soms een belangrijke rol spelen bij het ontstaan van een verbinding tussen politiek en georganiseerde misdaad.

De vraag of de politiek-criminele nexus een kans krijgt of al heeft gekregen in de al langer gevestigde eenheidsstaten van West- en Noord-Europa, is niet gemakkelijk te beantwoorden. Op grond van de vele voorbeelden in dit themanummer kunnen hoogstens enkele risicofactoren worden genoemd. Een voorbeeld van een mogelijke risicofactor komt aan de orde in het artikel van Cools over België: het bestaan van een ministerieel kabinet binnen een politiek bestel, bestaande uit persoonlijke adviseurs van een minister. Verder kan worden gedacht aan de snelle opkomst van nieuwe politieke partijen als gevolg van abrupte, grote verschuivingen in de kiezersvoorkeuren. Daardoor dringen nieuwkomers soms 'uit het niets' door tot de politieke arena. In dit verband is wel eens gewezen op de omvangrijke steun die de met witwassen geassocieerde vastgoedlobby destijds verleende aan de Lijst Pim Fortuyn (LPF). Maar een direct verband met criminele kringen is nooit aangetoond.

Ook de inrichting van het overheidsbestuur kan een staat meer of minder gevoelig maken voor infiltratie door criminele elementen. Zo is er uit het oogpunt van democratisering en betrokkenheid bij het lokale bestuur veel te zeggen voor een direct verkiesbare burgemeester. Maar tegelijkertijd wijst de ervaring uit dat burge-meestersverkiezingen vaak de eerste stap zijn naar het verwerven van politieke macht door lokale criminele ondernemers: direct, door zich kandidaat te stellen, ofwel indirect, door steun te verlenen aan een bepaalde kandidaat. Een beschermende factor in de Nederlandse situatie is mogelijk het regenteske karakter van het politieke bestel met zijn geringe invloed van de kiezers op belangrijke benoemingen in het openbaar bestuur en de rechterlijke macht. Dit systeem heeft de invloed van gevestigde elites bestendig en andere groepen buitengesloten, maar tegelijkertijd bescherming geboden tegen criminele infiltratie. Oude elites hebben nu eenmaal veel te verliezen als het gaat om maatschappelijke invloed en aanzien en bovendien hebben ze de steun van criminele elementen doorgaans

niet nodig. Ook hebben ze vaak ‘van huis uit’ integriteitsnormen en een betrokkenheid bij de publieke zaak meegekregen (zie bijvoorbeeld Fennema en Schijf, 2004).

De artikelen in dit themanummer maken in ieder geval duidelijk dat er nooit één oorzaak aan te wijzen is voor het ontstaan van een politiek-criminele nexus, maar dat er sprake is van een samenspel van factoren.

Sinds de terroristische aanslagen van 11 september 2001 wordt veel gesproken over de link tussen transnationaal terrorisme en falende of zwakke staten. Aalberts onderwerpt de these van het ‘zwarte gat’, van het machtsvacuüm, die onder deze veronderstelde link schuilgaat, aan een kritisch onderzoek. Daarbij kijkt zij tevens naar de tegenwoordig veelbesproken vervaging van grenzen tussen terrorisme en georganiseerde misdaad. Het artikel maakt duidelijk dat de discussie over de gevaren van de driehoeksrelatie tussen falende staten, georganiseerde misdaad en transnationaal terrorisme zeer gebaat zou zijn bij een nadere specificering van gebruikte begrippen en bij een zorgvuldiger onderscheid tussen verschillende gradaties van het ‘falen’ van staten. Ook is het voor een goed inzicht cruciaal om na te gaan wat de overeenkomsten en verschillen zijn tussen terroristen en criminelen, in gekozen doelen en middelen en de eisen die aan de omgeving worden gesteld. De auteur gaat na in hoeverre de bestaande conceptuele verwarring een politieke functie heeft in een internationale context die in toenemende mate wordt gekarakteriseerd door onzekerheid en onbeheersbare risico’s.

Vervolgens beschrijft Paoli het ontstaan en de ontwikkeling van de nexus tussen politiek en georganiseerde misdaad in Italië. Onder de crimineel-politieke nexus verstaat zij relaties van uitwisseling en collusie tussen politici en ambtenaren enerzijds en leden van georganiseerde misdaadgroepen – meer in het bijzonder de Italiaanse maffia’s – anderzijds. Haar belangrijkste stelling is dat de politiek-criminele nexus in Italië nergens anders in de ontwikkelde wereld op die manier voorkomt, met de mogelijke uitzondering van Japan. De buitengewone intensiteit van de Italiaanse politiek-criminele nexus houdt verband met het bijzondere karakter van de Italiaanse georganiseerde misdaad.

Na een schets van de ontwikkeling van deze nexus vanaf de eenwording van Italië in 1861 wordt gefocust op de laatste dertig jaar en op de successen die politie en justitie de laatste jaren hebben behaald in de strijd tegen de maffia. Desondanks zijn er nog steeds factoren aanwezig die het voortbestaan van de maffia en van de politiek-criminele nexus bevorderen.

Om meer inzicht te krijgen in de specifieke kenmerken van de Italiaanse maffia en de politiek-criminele nexus besteedt Fijnaut aandacht aan de analyse van Cesare Lombroso. Lombroso, bekend om zijn biologische benadering van crimineel gedrag, kwam tot de conclusie dat Siciliaanse maffia- en 'Ndrangheta-groeperingen bestonden uit beroepscriminelen en meestal werden geleid door een van nature intelligente crimineel. Op gedetailleerde wijze beschreef hij de structuur van deze organisaties en de initiatierites die jonge aspirant-leden moesten ondergaan. Lombroso maakte geen geheim van de politieke rol van de maffia in Italië. Tegelijkertijd waarschuwde hij dat politieke organisaties soms alleen maar in naam politieke bewegingen waren en feitelijk slechts als dekmantel fungeerden voor criminele groepen.

In België zijn de omstandigheden en gebeurtenissen rond de moord op André Cools in 1991 en de zogeheten Augusta-affaire aanleiding voor de criminoloog Marc Cools (geen familie) om te onderzoeken of er destijds sprake was van een politiek-criminele nexus. Hoewel de kwestie alweer achttien jaar geleden speelde, komen uit zijn analyse interessante punten naar voren die ook nu nog relevant zijn. Zo lijkt de aanwezigheid van een ministerieel kabinet een 'zwakke schakel' te zijn die een politiek systeem kwetsbaar maakt voor criminele invloeden. Een dergelijk kabinet is een gezelschap van persoonlijke adviseurs van een minister. Ze zijn niet onderworpen aan enige democratische controle en hoeven geen verantwoording af te leggen. Ten tijde van de moord zaten in het kabinet van minister Alain van Biest verschillende personen die nauwe banden onderhielden met het criminele Italiaanse en Albanese milieu in Luik. Hoewel nooit is opgehelderd wie de opdracht heeft gegeven tot de moord, kwam uit het opsporingsonderzoek wel een indirecte link naar voren tussen de huurmoordenaars (twee Tunesiërs) en enkele leden van genoemd kabinet. Tevens bleek dat er een verband was met een

corruptieaffaire inzake de aankoop van Agusta-helikopters. De smeergeldzaak leidde tot een strafrechtelijke veroordeling van verscheidene politieke kopstukken.

In de Sovjet-Unie en in het moderne Rusland zijn politiek en misdaad niet uit elkaar te houden, zo laat Siegel zien in haar bijdrage. Er was altijd al sprake van interactie tussen de georganiseerde misdaad en de Russische heersers. Maar nooit werd het verband zo sterk als na de hervormingen van Gorbatsjov en de ontwikkeling van de Russische variant van het kapitalisme. De georganiseerde misdaad maakte gebruik van de onzekerheid en chaos rond het zaken doen. De oude bureaucraten en officieren van de KGB werden ondernemers, maar ook de *vory v zakone* (traditionele maffia-achtige groepen) en andere criminelen gingen in zaken. Het aanzien van de oude *vory* wordt heden ten dage bepaald door hun successen in internationale business, hun samenwerking met de gevestigde politieke orde en door hun positie in de Russische politiek.

In veel Oost-Europese landen werden na de val van de communistische regimes duizenden politie- en veiligheidsdienstmedewerkers werkloos, met als gevolg dat velen van hen het criminele pad kozen. Gounev en Bezlov laten aan de hand van een casestudy zien hoe dit gegeven in Bulgarije heeft geleid tot een versterking van de politiek-criminele nexus. Zij analyseren de carrières van twee bekende misdaadfiguren met een verleden als functionaris bij de politie en bij de veiligheidsdienst. Door de jaren heen ontplooiën zij zich van onbeduidende afpersers tot lokale oligarchen. Corruptie is voor deze criminelen een instrument om hun macht en inkomsten te vergroten, maar de manier waarop zij dit instrument inzetten, is door de jaren heen aan verandering onderhevig.

De laatste bijdrage aan het themadeel is gewijd aan de criminaliserende gevolgen van internationale economische sancties. Andreas analyseert de gevolgen van de VN-sancties tegen het voormalige (Klein) Joegoslavië (FRJ), bestaande uit Servië en Montenegro, begin jaren negentig. Om na te gaan wat precies de invloed was van de sancties, vergelijkt hij de mate van criminalisering in de FRJ met die in Kroatië. Dat

land werd ook en zelfs zwaarder door de oorlog getroffen, maar niet door een algemene economische boycot. Er was slechts een beperkt wapenembargo van kracht. De sancties tegen de FRJ betekenden een enorme impuls voor de smokkelhandel en de zwarte markt. Grote en kleine criminelen verrijkten zich, terwijl de levensomstandigheden van de traditionele middenklasse drastisch verslechterden. Er ontstond een hechte samenwerking tussen delen van het staatsapparaat, zoals de douane, en de georganiseerde criminaliteit, die erop gericht was om goederen en grondstoffen het land binnen te krijgen. De enorme winsten op smokkelwaar werden door het regime Milošević afgeroomd, en het geld vloeide naar politici en anderen die nauw verbonden waren met het regime. Terwijl de officiële handel met de buurlanden zo goed als stil kwam te liggen, bloeiden de ondergrondse economische betrekkingen met Bulgarije, Macedonië, Albanië en Roemenië. Vooral de smokkel van olie en benzine was zeer lucratief, en ook in deze landen kwam de winst vooral terecht bij politici en criminelen. De auteur wijst erop dat de politiek-criminele nexus, die tijdens de embargo jaren in Servië en Montenegro opbloede, vele jaren daarna de *rule of law* nog steeds ernstig ondermijnt. Het verdient aanbeveling om bij het opleggen van toekomstige internationale sancties meer rekening te houden met de mogelijke criminaliserende gevolgen daarvan en hun ontwrichtende uitwerking.

H. G. van de Bunt\*

D. Siegel

M.P.C. Scheepmaker

\* De gastredacteuren van dit nummer, prof. dr. Henk van de Bunt en prof. dr. Dina Siegel, zijn als hoogleraren criminologie verbonden aan respectievelijk de Erasmus Universiteit Rotterdam en de Universiteit Utrecht. Drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.

## Literatuur

### **Godson, R.**

*The political-criminal nexus and global security*

In: R. Godson (red.), *Menace to society*, New Brunswick, Transaction Publishers, 2003

### **Fennema, M., H. Schijf (red.)**

*Nederlandse elites in de twintigste eeuw. Continuïteit en verandering*

Amsterdam, Amsterdam University Press, 2004