

Vergaderjaar 2014–2015

29 628

Politie

Nr. 561

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2015

Op 9 oktober 2013 informeerde mijn ambtsvoorganger u per brief over het beleid voor de plaatsing van liaison officers (LO's) van de nationale politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar) in de wereld en over de plaatsingen die, volgend uit het beleid, zijn geëffectueerd (Kamerstuk 31 015, nr. 94).

Tijdens de begrotingsbehandeling van Veiligheid en Justitie op 21 november 2013 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd voorlopig geen vaste liaisons terug te trekken uit de Europese posten (Handelingen II 2013/14, nr. 27, items 3,6 en 9). Ook heeft hij toegezegd u nader te informeren over het nieuwe plaatsingsplan voor de LO's. In de afgelopen maanden heb ik nieuw beleid ontwikkeld voor de plaatsing van politie en KMar LO's, waarbij de effectiviteit van het netwerk voor de beide politieorganisaties van Nederland, de nationale politie en de KMar, het uitgangspunt is geweest. Zowel de nationale politie en de KMar als het Openbaar Ministerie heb ik daarbij geconsulteerd.

In deze brief informeer ik u over de hoofdpunten van het Beleidskader liaisons en internationale plaatsingen politie en, mede namens de Minister van Defensie en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, over het daaruit resulterende gezamenlijke plaatsingsplan van de nationale politie en de KMar voor de periode 2015–2017.

Ontwikkelingen in en rondom de inzet van LO's

De LO's zijn de verbindende schakel tussen de Nederlandse strafrecht-keten en buitenlandse politiediensten. Ze onderhouden een netwerk op zowel tactisch als strategisch niveau en fungeren als relatiebeheerder en belangenbehartiger voor de nationale politie en de KMar. De afgelopen decennia was de primaire taak van de LO de samenwerking voor en de bemiddeling bij de uitvoering van de Nederlandse justitiële en politieke rechtshulpverzoeken ten behoeve van Nederlandse opsporingsonder-zoeken.

De laatste jaren neemt de druk op de inzet van LO's toe. Naast de primaire taak krijgen LO's in toenemende mate andere werkzaamheden. Dit heeft enerzijds te maken met een aantal Europese ontwikkelingen, zoals de sterker wordende migratiecriminaliteit, maar ook de toename van kanalen en instrumenten voor samenwerking en informatie-uitwisseling (o.a. Eurojust, het Europees Aanhoudingsbevel, de zgn. EMPACT-projecten). Anderzijds komt deze toenemende druk voort uit de snelheid waarmee criminele netwerken zich ontwikkelen en aanpassen in een omgeving gekenmerkt door mondialisering, en de daaropvolgende toename van internationale politieke samenwerking. In het geval van de KMar-LO's geldt dat deze een belangrijk onderdeel vormen van de benadering die Nederland hanteert ten aanzien van de bestrijding van illegale migratie en gerelateerde grensoverschrijdende vormen van criminaliteit.

In 2007 hebben de politie en de KMar hun liaison officers samengevoegd in één gezamenlijk netwerk. Ze zijn volledig bevoegd elkaars taken uit te voeren. Afhankelijk van het zwaartepunt van de criminaliteitsvormen die de relatie met Nederland kenmerken, wordt een LO van de politie dan wel de KMar geplaatst. De LO's worden aangestuurd door een geïntegreerde operationele leiding van politie en KMar. Het gezamenlijk netwerk heeft geleid tot meer synergie, samenhang en effectiviteit in de internationale samenwerking van beide organisaties.

De werkzaamheden van de LO's richten zich in toenemende mate op het voeren van de operationele regie op internationale samenwerking met een bepaalde regio in relatie tot de relevante criminele fenomenen, in plaats van een 1-op-1 samenwerking met het land van plaatsing zoals voorheen veelal het geval was. Hun betrokkenheid bij de operatie in Nederland is dan ook groter geworden; steeds vaker wordt gewerkt met internationale parallelle onderzoeken en Joint Investigation Teams (JIT's) waarbij de LO de verbindende schakel is. Andersom is – vanuit hun signaalfunctie – de rol van de LO's in de ontwikkeling van het programma-tisch werken van de politie groter geworden. De LO werkt steeds vaker mee in programma's die gericht zijn op de bestrijding van een specifiek fenomeen, zoals kindersekstoerisme (KST). Tot slot is de LO in toenemende mate betrokken bij de beleidsadvisering richting de staf korpsleiding cq. staf CKMar en bij de uitvoering van zowel de strategische landenprogramma's voor de 16 prioritaire landen van de politie als de (inter)nationale politietaken van de KMar.

Naast de inzet van LO's heeft de politie de afgelopen jaren met succes geïnvesteerd in een ander type plaatsing: de detachering van senior politiefunctionarissen bij met name buitenlandse politiediensten zoals het National Crime Agency in het Verenigd Koninkrijk, het Bundeskriminalamt in Berlijn en de Belgische Federale Politie. Deze detacheringen, ook wel internationale plaatsingen genoemd, hebben tot doel bij te dragen aan de positie van de politie binnen het internationale en Europese rechtshand-havingsdomein, de operationele slagkracht van de politie te optimaliseren en bij nieuwe ontwikkelingen en innovaties betrokken te zijn. De internationale plaatsingen zijn in principe altijd ingegeven door de operationele belangen van de politie. Hoewel de gedetacheerden geen operationele bevoegdheden hebben (zoals een LO die wel heeft en o.a. bevoegd is tot het doorzetten van rechtshulpverzoeken) zijn deze plaatsingen van aanzienlijke betekenis voor het verloop van de operationele samenwerking met een bepaald land dan wel organisatie.

Visie en uitgangspunten van beleid

Om tegemoet te komen aan bovengeschetste ontwikkelingen en de verbreding van liaisontaken, acht ik het van belang dat de politie en de

KMar een goed toegerust en effectief liaisonnetwerk tot hun beschikking hebben:

- dat goed is aangesloten op de nationale prioriteiten van de politie (zoals bepaald in de Gemeenschappelijke Veiligheidsagenda 2015–2020);
- dat voldoende flexibel is om te kunnen inspelen op mondiale en regionale ontwikkelingen; en
- dat zowel in de operationele ondersteuning als in de advisering de significante rol speelt waar de toenemende internationale dimensie van het politiewerk behoefte aan heeft.

Om de effectiviteit van het liaisonnetwerk te vergroten heb ik de politie gevraagd het plaatsingsbeleid in samenhang te brengen met de internationale plaatsingen die de politie effectueert bij buitenlandse politiediensten en internationale organisaties, de zgn. internationale plaatsingen waar ik hierboven aan refereer. Per post is nu bepaald of de plaatsing van een LO dan wel een andere internationale plaatsing de voorkeur verdient, afhankelijk van de specifieke situatie.

Voorts zie ik kansen in de samenwerkingsmogelijkheden met de liaisonnetwerken van strategische partnerlanden zoals onze buurlanden en andere westerse landen. De internationale plaatsingen bij politiediensten dragen daar eveneens aan bij doordat deze politiefunctionarissen rechtstreeks toegang hebben tot de juiste personen bij deze organisaties.

De samenwerking die de politie en de KMar in 2012 zijn aangegaan met de Belgische Federale politie onder het Benelux-verdrag, en op grond waarvan onze beide landen gebruik kunnen maken van elkaars LO's, blijkt waardevol en kan de komende jaren verder worden uitgebouwd. Ook kan verkend worden in hoeverre samenwerking met het Duitse liaisonnetwerk mogelijk is.

Inzet van FILO's

In mijn brief van 9 oktober 2013 heeft mijn ambtsvoorganger een uiteenzetting gegeven van het bredere beleid voor de internationale politieamenwerking en het daaruit volgende concept van de flexibel inzetbare liaison (FILO) toegelicht. Een FILO werkt vanuit Nederland: hij onderhoudt een netwerk door frequent in zijn aandachtsgebied aanwezig te zijn. Een FILO kan ook voor kortere tijd geplaatst worden in het buitenland met het oog op een specifiek criminaliteitsfenomeen in een regio en als de geografische afstand daar om vraagt.

Tijdens de begrotingsbehandeling op 21 november 2013 heeft mijn ambtsvoorganger toegezegd tot medio 2015 geen vaste liaisons terug te trekken van de Europese posten. Het was en is echter mijn overtuiging dat in de toekomst een groot deel van het huidige werk van de LO's in Europa door de desks van Europol kan worden gedaan, in combinatie met de inzet van FILO's. Een absolute voorwaarde hiervoor is dat de desks van betreffende landen voldoende toegerust zijn om deze overgang aan te kunnen. Voor een aantal landen constateer ik dat dit nog niet het geval is. Ik heb daarom besloten om een temporisering aan te brengen in de voorgenomen vervanging van vaste liaisons door FILO's in Europa. In ieder geval zullen de vaste liaisons tot medio 2017 aanblijven, en vermoedelijk langer. Alleen wanneer het de inschatting is van zowel politie als het OM dat we kunnen overstappen op de inzet van een FILO, zal ik hiertoe overgaan. De KMar maakt voor de uitvoering van haar taakstelling reeds gebruik van FILO's binnen Europa. In het huidige plaatsingsplan worden twee FILO's voor Europa gecontinueerd.

Het concept van de FILO is een instrument dat tegemoet komt aan de snelle veranderingen in de wereld en de benodigde wendbaarheid van het liaisonnetwerk. Snelle inzet voor een relatief korte periode van een jaar of twee jaar in een bepaalde regio of specifiek op een stijgend criminaliteitsfenomeen geeft het liaisonnetwerk deze flexibiliteit. Ik acht het van belang dat de nationale politie deze flexibiliteit inbouwt in het netwerk met de inzet van maximaal acht FILO's op specifieke thema's of regio's (voor zover niet gedekt door de reguliere liaisons). Dit kunnen FILO's zijn die vanuit Nederland werken, en bijvoorbeeld gekoppeld worden aan specifieke bestrijdingsprogramma's (het zogenoemde »programmatisch werken») ten behoeve van de thema's uit de Gemeenschappelijke Veiligheidsagenda of andere thema's indien de actualiteit daarom vraagt. De inzet van deze FILO's van de politie is vooralsnog gekoppeld aan de duur van het Beleidskader en wil ik in 2017 evalueren.

In 2013 heb ik twee extra FILO's in Rio de Janeiro en Manilla geplaatst, met het oog op de bestrijding van kinderseksuïerisme (KST). Deze plaatsingen volgen uit het plan van aanpak Bestrijding Kinderseksuïerisme (2013). Ik wil begin 2016 bezien aan de hand van een evaluatie of ik de plaatsing in Manilla na medio 2016 (het einde van de plaatsings-termijn) continueer met nog eens twee jaar, tot de beëindiging van het programma bestrijding KST. De FILO voor KST in Rio, wiens plaatsing deze zomer afloopt, wordt niet verlengd: na gedegen onderzoek door deze LO is gebleken dat er onvoldoende (potentiële) zaken zijn voor het aanhouden van een LO specifiek voor dit onderwerp. De reguliere LO in Bogotá houdt het onderwerp in portefeuille.

Taken van de LO

De LO's hebben de volgende taken waarbij wordt opgemerkt dat het fungeren als één van de vijf operationele informatiekanaal (taken 1 en 2) tussen Nederland en andere landen een primaire taak van een LO zal blijven.

a) Begeleiden uitgaande justitiële rechtshulpverzoeken

Het bespoedigen van het in behandeling laten nemen van uitgaande rechtshulpverzoeken. Assistentie ten behoeve van de optimalisering van de opsporing in de landen van hun plaatsing en waarvoor zij zijn geaccrediteerd.

b) Politie informatie-uitwisseling

Snelle en betrouwbare uitwisseling van operationele informatie met buitenlandse opsporingsdiensten. De LO kan een coördinerende rol op zich nemen in gezamenlijke operationele activiteiten.

c) Analyse, trendsignalering en advisering

Periodieke (dreigings-)analyses met betrekking tot de ontwikkeling van internationaal georganiseerde (migratie) criminaliteit en/of terrorisme in relatie tot Nederland in de landen en gebieden waar de LO werkzaam is.

d) Bevorderen van internationale politiesamenwerking (IPS) en doelstellingen vreemdelingenbeleid

Ten behoeve van de uitvoering van het beleid voor de internationale politiesamenwerking en het vreemdelingenbeleid kunnen LO's van de politie en KMar een bepaalde rol en taak vervullen voor zover deze niet

ten koste gaan van taken 1 en 2. Het gaat bijvoorbeeld om de strategische landenprogramma's van de 16 prioritaire landen.

e) Relatiebeheer

De LO bouwt en onderhoudt een functioneel netwerk op tactisch en strategisch niveau.

De LO kan – indien zijn reguliere taken op politie- en justitieterrein dit toelaten – in voorkomende gevallen en alleen met instemming van zijn leidinggevende bij de politie cq. KMar een gepaste bijdrage leveren in het kader van bijvoorbeeld staatsbezoeken, grote calamiteiten en evenementen. Uiteraard geldt dit uitsluitend voor het land waarin de LO geplaatst is danwel geaccrediteerd is.

De KMar LO's kunnen waar nodig taken uitoefenen voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V).

De bij een politiedienst gedetacheerde politiefunctionaris heeft geen bevoegdheden zoals een LO deze heeft, maar kan wel de verbinding tot stand brengen tussen de buitenlandse politiedienst en de geëigende Nederlandse justitie- en politieautoriteiten.

Criteria voor plaatsing van liaisons en internationale plaatsingen politie

Op grond van bovenstaande beleidsuitgangspunten hanteer ik de volgende criteria bij de selectie van landen en posten voor de plaatsing van LO's en andere internationale plaatsingen:

a) De intensiteit van de internationale criminaliteitsrelatie met het land/de regio

De politie bepaalt jaarlijks op basis van een analysemodel voor 200 landen de rangorde in de intensiteit van criminele relaties met Nederland. Dit model dient mede als basis voor beleidskeuzen die ik in overleg met de politie maak voor de internationale politiesamenwerking. De focus ligt daarbij op de geprioriteerde vormen van georganiseerde criminaliteit. Voor de plaatsing van de KMar LO's ligt de nadruk op de primaire taken van KMar: illegale grensoverschrijding/migratiecriminaliteit (met name mensensmokkel en fraude met reis- en identiteitsdocumenten), criminaliteit die samenhangt met de politietaken op de luchthavens, de beveiliging van de burgerluchtvaart en het in samenhang met die taken bestrijden van terrorisme. Naast de feitelijke criminaliteitsrelatie wordt gekeken naar trends en verwachte ontwikkelingen.

b) De functie van het land in de regio

Bij de selectie van posten voor plaatsingen dient de regionale functie in relatie tot de criminaliteitsbestrijding van het betreffende land redelijk tot goed ontwikkeld te zijn. Dit betreft vooral de positie van de politie- en justitieautoriteiten in het land. Hier ligt ook een koppeling met het landenbeleidskader voor de hand. Een goed voorbeeld is het huidige prioritaire land Colombia: in Bogotá is een LO geplaatst vanwege de intensieve criminaliteitsrelatie met Nederland, maar zeker ook vanwege de regionale functie van het land in de bestrijding van de handel in verdovende middelen.

c) Rechtshulprelatie

De wijze waarop de wederzijds rechtshulp met het land en de regio verloopt. Een hoge criminaliteitsrelatie kan samengaan met een zeer goede rechtshulprelatie waardoor plaatsing van een LO niet nodig is. Andersom kan een matige criminaliteitsrelatie maar een moeizame rechtshulprelatie, in combinatie met bijvoorbeeld een strategisch landenprogramma, een reden zijn voor plaatsing van een LO.

d) Bevordering van behalen van doelstellingen prioritair landenbeleid en internationale politiesamenwerking

LO's en internationale plaatsingen dragen bij aan de internationale strategie en de doelstellingen zoals geformuleerd binnen deze kaders en zorgen als geheel voor meer effectiviteit en slagkracht van de Nederlandse politie. Wanneer sprake is van niet-operationele samenwerking dan is deze ten principale ondersteunend aan het operationele belang van de politie. In alle prioritaire landen is een politiefunctionaris internationaal geplaatst of is een LO geaccrediteerd.

e) Ontwikkelen internationale strategische allianties

Internationale plaatsingen kunnen een belangrijke rol spelen in het ontwikkelen en bestendigen van strategische allianties. De intentie vanuit deze strategische allianties is elkaars kennis, innovaties, informatie, competenties en netwerken te optimaliseren, en waar mogelijk gezamenlijk internationale criminaliteitsvraagstukken effectiever aan te kunnen pakken.

f) Strategische positionering belangen van de Nederlandse politie

In sommige gevallen dient een internationale plaatsing niet rechtstreeks de operationele belangen maar is deze van belang om de Nederlandse politie beter te positioneren binnen het internationale rechtshandavingsdomein.

Daarnaast hanteer ik drie aanvullende wegingsfactoren bij de toepassing van de selectiecriteria:

- De aanwezigheid en samenwerkingsmogelijkheden met andere strategische partners (westerse landen).
- De samenwerking via reguliere verbanden geeft onvoldoende resultaat.
- De aanwezigheid van Benelux liaisons, die de rechtshulp voor hun rekening kunnen nemen.

Bij de toepassing van de criteria heb ik alle landen waarmee Nederland tenminste een geringe criminaliteitsrelatie heeft, in ogenschouw genomen en 1) per land/regio bepaald of een LO dan wel een internationale plaatsing de voorkeur verdient, en 2) voor welke landen accreditaties opportuun zijn.

Ik wil in de periode 2015 en 2016 verdere ervaring opdoen met dit selectiemodel voor beide type plaatsingen, waarna ik in het kader van het volgende plaatsingsplan zal bezien in hoeverre ik de internationale plaatsingen verder bestendig. Naast de plaatsing van LO's en andere internationale plaatsingen, plaats ik evenals voorheen politiefunctionarissen bij de Dutch desk van Europol.

Toelichting bij het plaatsingsplan

Door de toepassing van de selectiecriteria en de wegingsfactoren kom ik tot het plaatsingsplan Liaison Officers van de nationale politie en de KMar voor de periode 2015–2017 (bijlage 1¹). Ik maak in het plaatsingsplan onderscheid tussen drie categorieën plaatsingen:

- Categorie A: Liaison Officers en Flexibel Inzetbare Liaison Officers van zowel de politie als de KMar.
- Categorie B: Operationeel georiënteerde internationale plaatsingen van politiefunctionarissen (politie) bij andere politieorganisaties.
- Categorie C: plaatsingen van politiefunctionarissen (politie) bij internationale organisaties en bemensing van de Dutch desk Europol.

Het plaatsingsplan bevat in 2015 in totaal 48 plaatsingen: 35 liaisonplaatsingen (A), 3 operationeel georiënteerde internationale plaatsingen politie bij andere organisaties (categorie B), en 10 plaatsingen bij internationale organisaties en bemensing van de Dutch desk Europol (categorie C). In 2016 loopt dit aantal op tot 52 plaatsingen. Het aantal categorie A-plaatsingen zal met twee extra plaatsingen toenemen door extra categorie A-plaatsingen van de KMar in bijvoorbeeld Tunesië en Egypte en een hoger totaal aantal FILO-plaatsingen onder meer door de fenomeen gerichte FILO's. Daar staat tegenover dat enkele FILO plaatsingen in 2016 niet worden voortgezet zoals de KST FILO plaatsing in Brazilië. Ook zijn twee extra B-plaatsingen in Colombia en Australië voorzien ter vervanging van de daar bestaande categorie A-plaatsingen. In 2017 voorzie ik vooralsnog 49 plaatsingen, maar het uiteindelijke aantal zal bepaald worden aan de hand van de opvolger van het huidige plaatsingsplan.

In totaal is het aantal plaatsingen (zowel LO's, FILO's als de internationale plaatsingen bij politieorganisaties en internationale organisaties) aanzienlijk toegenomen ten opzichte van de periode voor 2015.

Alle individuele plaatsingen van LO's en hun beoogde accreditaties worden vooraf voorgelegd aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor akkoord. Doublures in het buitenlandnetwerk van Veiligheid en Justitie worden in principe vermeden, tenzij de situatie daar om vraagt.

Doorkijk naar toekomstig beleid

De beleidsuitgangspunten zoals ik deze heb beschreven in het Beleidskader liaisons en internationale plaatsingen politie zijn leidend voor het huidige plaatsingsplan. Het plaatsingsplan heeft met opzet een relatief korte looptijd (tot uiterlijk medio 2017). Ik ben voornemens om eind 2015 een nieuw generiek beleidskader vast te stellen voor de internationale politiesamenwerking. Dit nieuwe beleidskader is de opvolger van het prioritaire landenkader uit 2013. De leidende principes uit dit beleidskader blijven staan: het operationele belang van de politie zal altijd voorop blijven staan. Ik wil daarbij meer dan voorheen de koppeling bewerkstelligen met het nationale beleid zoals dit is beschreven in de Gemeenschappelijke Veiligheidsagenda. Van belang is de internationale inzet van de politie en de KMar zoveel mogelijk te richten op de criminaliteitsfenomenen die Nederland raken.

Samenwerkingsmogelijkheden met strategische partnerlanden zullen verder worden verkend. Ik wil ook bezien in hoeverre ik – vanuit het operationele politiebelaan – de samenwerking kan versterken met een aantal bron- en transitlanden van georganiseerde criminaliteit en

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

migratiecriminaliteit; landen die wellicht niet direct een grote criminaliteitsrelatie hebben met Nederland maar die wel aan de wieg staan van bepaalde stromingen. Ook zal ik daarbij de samenwerking met Buitenlandse Zaken en de verbinding met de Internationale Veiligheidsstrategie zoeken.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur