

Vergaderjaar 2000–2001

27 476

Inzet Nederlandse politie en Koninklijke Marechaussee bij internationale civiele politie-operaties

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 april 2001

Hierbij bied ik u, mede namens mijn ambtgenoten van Defensie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een brief aan over de implementatie van de notitie «Inzet Nederlandse politie en Koninklijke Marechaussee bij internationale civiele politie-operaties» (TK 2000–2001, 27 476, nr. 1). Deze brief beantwoordt het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van uw Kamer, gedaan bij brief van 15 november 2000.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. J. van Aartsen

In de notitie «Inzet Nederlandse politie en Koninklijke Marechaussee bij internationale civiele politie-operaties» van 27 oktober 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 476, nr 1) werd aangegeven dat de Europese Raad van Feira een aantal doelstellingen had opgeleverd op het gebied van politie-inzet. In het kader van crisisbeheersingsoperaties en ter ondersteuning van het Gemeenschappelijk Buitenlands- en Veiligheidsbeleid hebben de EU-lidstaten afgesproken in 2003 in staat te zullen zijn 5 000 politiefunctionarissen in te zetten voor internationale politie-operaties. Een deel van deze inzet – maximaal 1 000 functionarissen – zal binnen 30 dagen moeten kunnen worden ontplooid en gedurende twee jaar moeten kunnen worden volgehouden. De inzet zou advies-, training- en monitoringtaken kunnen betreffen, maar ook uitvoerende politietaken.

Er zijn in Feira geen afspraken gemaakt over de feitelijke bijdragen die de EU-lidstaten nationaal aan deze kwantitatieve doelstellingen zullen leveren. De Europese Raad van Feira kwam ook overeen dat o.a. op de volgende gebieden nadere kwalitatieve doelstellingen zouden moeten worden geformuleerd: vaststelling van de politieke deskundigheid, ontwikkeling van algemene richtlijnen voor het uitoefenen van politietaken, een juridisch kader voor politie-operaties en goede mandaten.

Onderstaand zal in vier korte hoofdstukken het volgende aan de orde worden gesteld:

1. ontwikkelingen binnen de EU sinds het verschijnen van de Politie-notitie t.a.v. de opbouw van een politiecapaciteit voor internationale missies;
2. beleidsontwikkeling en -uitvoering in Nederland;
3. stand van zaken bij lopende operaties;
4. nationale besluitvorming.

Ad. 1

a. Ontwikkeling van capaciteiten

In EU kader werd een goed deel van de afgelopen periode besteed aan het opstellen van twee basis scenario voor internationale politie-operaties. Het eerste scenario betreft een trainingsmissie, waarbij een internationale organisatie door middel van trainers en experts bijdraagt aan de verbetering van het politie-apparaat. In een dergelijk scenario zal veel behoefte bestaan aan didactisch onderlegde politiemensen. De omstandigheden zullen mogelijk moeilijk, maar in het algemeen niet gevaarlijk zijn. Bovendien hoeft er niet sprake te zijn van een gelijktijdige militaire operatie in het betrokken land. De WEU-missie in Albanië(zie ook punt 3) is een voorbeeld van een dergelijk scenario.

Het tweede scenario betreft een zogenoemde substitutiemissie, waarbij een internationale organisatie door de inzet van internationale politie-functionarissen de uitvoerende taken van het lokale politie-apparaat overneemt omdat dit niet (meer) bestaat of zichzelf heeft gediskwalificeerd (vgl. Oost-Timor, Kosovo). Het politie-optreden vindt dan waarschijnlijk plaats in nauwe samenwerking met een in het gebied gestationeerde militaire vredesmacht, die zelf ook taken heeft t.a.v. orde en veiligheid. De omstandigheden zullen minder stabiel kunnen zijn en vergen eventueel een robuuste inzet. Gedacht kan worden aan organieke politie-eenheden (vgl. de inzet van bepaalde Carabinieri-eenheden in voormalig Joegoslavië), waarbij bewapening tenminste zal moeten worden overwogen.

Bovengeschetste scenario's zijn overigens niet meer dan theoretische modellen, waarnaast andere (meng)vormen denkbaar zijn. Verder zal het

streven moeten zijn het tweede scenario zodra dit mogelijk is over te laten gaan in het eerste, zodat het lokale bestuur zo snel mogelijk zelf de verantwoordelijkheid voor de politiezorg op zich kan nemen.

Naar aanleiding van de hierboven geschetste scenario's werd een lijst met functionaliteiten opgesteld op het gebied van politie, die weer de basis vormt voor de zogenoemde questionnaire. Deze vragenlijst wordt momenteel door de EU-lidstaten ingevuld, waarna het Zweedse EU-voorzitterschap een beeld zal hebben verkregen van kwaliteit en kwantiteit van de voor buitenlandtaken beschikbare politie binnen de EU-lidstaten. De gegevens zullen op 10 mei a.s. tijdens de EU-Politieconferentie worden bekendgemaakt. Besloten is dat de EU-Politieconferentie vooral moet dienen als gelegenheid om de voortgang te inventariseren bij het realiseren van de kwantitatieve doelstellingen, maar dat deze conferentie tegelijkertijd ook aandacht zal moeten besteden aan de kwalitatieve aspecten. Naar verwachting zullen niet alle EU-lidstaten een aanvullende bijdrage kunnen toezeggen aan de doelstelling van 5 000 functionarissen per 2003 bovenop het aantal functionarissen dat zij thans al beschikbaar stellen voor internationale politie-operaties.

Nederland zal op basis van de beleidsvoornemens uit de genoemde notitie wel in staat zijn om een additionele bijdrage toe te zeggen.

De Koninklijke Marechaussee (KMar) beschikt thans over een totale capaciteit van 130 Voltijdseenheden (VTE) voor civiele en militaire politietaken in het kader van crisisbeheersingsoperaties. Vanaf 2003 zal deze capaciteit voor crisisbeheersingsoperaties geleidelijk worden uitgebreid met 100 VTE tot in totaal 230 VTE in 2006. De capaciteit van de reguliere politie wordt versterkt tot 40 VTE. De totale Nederlandse capaciteit voor civiele en militaire politietaken in het kader van crisisbeheersingsoperaties komt daarmee op 270 VTE. Hierbij wordt opgemerkt dat de KMar-capaciteit nodig is voor het gehele uitzendtraject, dat wil zeggen naast uitzending ook voor voorbereiding/opleiding en nazorg. Hierdoor bedraagt de feitelijke KMar-capaciteit voor het vullen van functies in het uitzendgebied zo'n tweederde deel van 230 VTE (zo'n 153 functies, mede afhankelijk van de uit te voeren missies en de daarvoor benodigde voorbereiding).

b. Gevolgde procedures

De werkzaamheden in EU-verband sinds Feira hebben zich voornamelijk voltrokken in de betrokken comité's van de tweede pijler van de EU, te weten het Politiek en Veiligheidscomité (PSC) en het Comité voor Civiele Aspecten van Crisisbeheersing (CCCM, ook wel CIVCOM genoemd). Daarbij wordt nauw samengewerkt met de Werkgroep politiesamenwerking in de derde pijler. De politie-experts hebben t.a.v. crisisbeheersing bijvoorbeeld gesproken over curricula voor opleidingen en over uitrusting voor politiefunctionarissen die naar crisisgebieden worden uitgezonden.

Het huidige Zweedse voorzitterschap betoont zich zeer actief bij het naderbij brengen van een EU-politiecapaciteit, daarbij voortbouwend op hetgeen tijdens het voorafgaande Franse EU-voorzitterschap werd bereikt. Het EU-Raadssecretariaat speelt eveneens een prominente rol waar het gaat om de inbreng van beleidsstukken en zal met het oog op de nog te verwachten werkzaamheden personele versterking krijgen.

c. Samenwerking tussen de EU en andere organisaties

Ook in het kader van de ontwikkeling van de civiele aspecten van het

Europees Veiligheids- en Defensie Beleid (EVDB) heeft de Europese Unie contacten met internationale organisaties zoals de VN en de OVSE.

De doelstellingen van de samenwerking met internationale organisaties zijn als volgt:

- verzekeren van een EU inbreng in deze organisaties;
- het leren van elkaars ervaringen bij operaties;
- het indien mogelijk gebruiken van definities, richtlijnen, concepten, standaarden, mechanismen etc die door deze internationale organisaties zijn ontwikkeld.

Kernpunten voor deze samenwerking zijn toegevoegde waarde en flexibiliteit.

Ad. 2

Beleidsontwikkeling en -uitvoering in Nederland

a. Reguliere politie

De implementatie van de nota van het kabinet over de Nederlandse bijdrage aan het EU-beleid gericht op niet-militaire crisisbeheersing van de EU is, waar het de inzet van de reguliere politie betreft, nadrukkelijk geplaatst in het kader van samenwerking tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de korpsen. Daaraan liggen twee overwegingen ten grondslag.

Allereerst dat de inzet van politie-ambtenaren voor dergelijke missies een taak is die niet tot de normale taak van de politie gerekend dient te worden en derhalve ook niet voorzien is in de normale bedrijfsvoering van de korpsen. Dit betekent dat de voorwaarden waaronder en de wijze waarop de besluitvorming daarover verloopt essentieel zullen zijn voor de nadere afspraken tussen BZK en de korpsbeheerders.

Daarin ligt een wezenlijk verschil met de wijze waarop de uitzendingen tot nu toe plaatsvinden. Deze nadere afspraken beogen immers te bewerkstelligen dat de reguliere politie kan bijdragen aan de geschetste additionele inzet. In dit verband zij er nog eens op gewezen dat de Nederlandse politie ook personeel ter beschikking stelt voor andere uitzendingen dan die in het kader van niet-militair crisismanagement. De tweede overweging berust op het feit dat opleiding en uitrusting van de Nederlandse politie de inzet ten behoeve van alle voorkomende taken in het kader van vredesmissies niet onder alle omstandigheden zonder meer mogelijk maken.

Er zullen nadere afspraken met de korpsen worden gemaakt om er voor te zorgen dat vanaf 2003 de Nederlandse politie adequaat kan reageren op gerichte vragen tot inzet van de reguliere politie in het kader van vredesmissies. In de Stuurgroep Internationale Politie Samenwerking, waarin BZK en het ministerie van Justitie, de drie beraden en het Nederlands Centrum voor Internationale Politie Samenwerking (NCIPS) vertegenwoordigd zijn, is de implementatie van de notitie van het kabinet aan de orde geweest. Aan de beraden is in dat kader voorgesteld dat het NCIPS in nauw overleg met BZK medio dit jaar een concept opstelt voor de nadere afspraken tussen korpsen en het ministerie betreffende de beschikbaarheid van ongeveer 40 VTE voor uitzending.

De belangrijkste onderdelen daarvan zullen zijn:

- een voorstel voor vaststelling van de taken waarvoor de Nederlandse

- politie in het kader van niet-militaire crisisbeheersing kan worden ingezet, binnen de door het kabinet in de notitie geformuleerde kaders;
- een voorstel voor de vaststelling van de besluitvormingsprocedure over uitzending, in het bijzonder in de relatie tussen korpsen (korpsbeheerders) en ministerie van BZK;
 - een voorstel voor en de procedure bij werving en selectie en begeleiding van deze uitzendingen;
 - de wijze waarop de bekostiging van de korpsen zal geschieden.

Deze voorstellen zullen dan aan de korpsbeheerders en korpschefs worden voorgelegd en uiteindelijk worden geformaliseerd. De exacte vorm daarvan zal nog nader bepaald moeten worden en kan ook verschillen, afhankelijk van aard van de materie.

In de tussentijd wordt in overleg met het NCIPS en BZK gezien in hoeverre ook nu reeds, zij het op beperkte schaal, een bijdrage kan worden geleverd aan de Nederlandse politie-inzet bij vredesmissies. In dat kader bezocht een ambtelijke missie in februari jl. Kosovo om aldaar te inventariseren welke behoefte aan politieversterking bij UNMIK respectievelijk de OVSE politie-opleidingsschool in Kosovo leefde. Gesproken werd onder meer met de commandant van de UNMIK-politie en het hoofd van de OVSE-school, op basis waarvan een goed inzicht kon worden verkregen in de situatie ter plaatse en de behoefte aan internationale politiefunctionarissen, met name op het gebied van training en opleiding.

Alhoewel door de internationale gemeenschap inmiddels goede voortgang is gemaakt met het opleiden van lokale politie (met participatie van etnische minderheden) blijft de behoefte aan verdere kennisoverdracht en (al dan niet gespecialiseerde) opleiding groot. Op basis van deze inventarisatie is een eerste selectie gemaakt van een tiental Nederlandse politiefunctionarissen, waarvan een deel, naar het zich laat aanzien, de OVSE-politie-opleidingsschool nog deze zomer zal kunnen versterken.

b. Koninklijke marechaussee

Bij Defensie hebben de Europese civiele Headline Goal en de daarmee verbonden versterking van de KMar-capaciteit voor internationale politiemissies de aanzet gegeven tot de ontwikkeling van een nieuw KMar-beleidskader voor civiele crisisbeheersingsmissies. Dit beleidskader is met name gericht op de verdere ontwikkeling van de specifieke KMar-kwaliteiten, de samenwerking en de taakverdeling tussen de KMar en de reguliere politie en de internationale samenwerking tussen de KMar en de andere Europese gendarmeriekorpsen.

Binnen de EU beschikken de mediterrane landen traditioneel over grote gendarmeriekorpsen (Arma dei Carabinieri, Guardia Civil en Gendarmerie beschikken elk over meer dan 100 000 militairen). Bij internationale politiemissies kunnen zij relatief grote en vaste eenheden inzetten, die zelfvoorzienend zijn. De KMar daarentegen is bescheiden van omvang (5 500 militairen). Dat geldt dus ook voor de mogelijkheden om bij te dragen aan internationale politiemissies. Tegen die achtergrond kiest de KMar nadrukkelijk voor kwaliteit en wil zij vooral bijdragen in de vorm van gespecialiseerde taken die nauw aansluiten bij de kennis en ervaring in Nederland. Hierbij wordt met name gedacht aan basispolitiezorg («community policing»), grensbewakingstaken, bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit (bijvoorbeeld mensensmokkel en wapenhandel), handhaving van de openbare orde («crowd and riot control») en beveiliging. Het gaat hierbij om zowel toezicht houden en uitvoering als instructie en scholing. Deze keuze voor kwaliteit vraagt om goed opgeleid, ervaren en in voldoende mate beschikbaar personeel. De KMar zal zich hiervoor de

komende jaren nadrukkelijk inspannen. In dat kader is, mede in het licht van de versterking van de capaciteit voor internationale politiemijsies, een aantal ondersteunende maatregelen in voorbereiding. Dit betreft onder meer de versterking van de uitzendorganisatie van de KMar voor de uitvoering van het door de KMar vervaardigde plan voor de verbetering van uitzendsystematiek, de vergroting van de opleidings-, staf- en beleids-capaciteit en de intensivering van de internationale samenwerking.

Bij de inzet van reguliere politie en KMar voor internationale politie-missies ligt de taakverdeling voor de hand. De in te zetten functionarissen zijn immers afkomstig uit organisaties met uiteenlopende, specifieke kwaliteiten en uitgangspunten. De KMar is als militaire politie-organisatie gewend op te treden met andere onderdelen van de krijgsmacht, is snel inzetbaar en kan worden ingezet in de beginfase van een crisisbeheer-singsoperatie. Dit maakt de KMar bij uitstek geschikt om te worden ingezet in een nog niet volledig gestabiliseerde omgeving, waarin nauwe samenwerking met de aanwezige militairen is vereist en waarbij de inter-nationale politiefunctarissen bijdragen aan de ordehandhaving (execu-tieve taken).

De reguliere politie is vanwege haar opleidingsdeskundigheid en specia-listische kennis van bijvoorbeeld recherche- en forensische werkzaam-heden met name geschikt om bij te dragen aan de opbouw van een lokaal politieapparaat. Inzet van regulier politiepersoneel bij trainingsactiviteiten ligt daarom voor de hand. Dat past ook beter bij de snelheid waarmee en de wijze waarop functionarissen kunnen worden ingezet: politiepersoneel zal worden ingezet op basis van vrijwilligheid en, mede gelet op de veiligheidsrisico's, onder redelijkerwijs gestabiliseerde omstandigheden. KMar en de reguliere politie zijn dus in belangrijke mate complementair. Dit betekent overigens niet dat functionarissen van beide organisaties niet tegelijkertijd aan een bepaalde operatie kunnen deelnemen. Er zijn immers politiemijsies met taken voor beide organisaties (bijvoorbeeld UNMIK).

Internationale samenwerking heeft de bijzondere aandacht van de KMar. Dat ligt voor de hand vanwege het multinationale karakter van internatio-nale politiemijsies en vanwege de bescheiden omvang van de KMar. De KMar wil de samenwerking tussen de Europese gendarmeriekorpsen zowel tussen de landen als via de EU bevorderen. Wat de samenwerking betreft tussen de landen verdienen de bilaterale samenwerking met de Franse gendarmerie en het KMar-lidmaatschap (sinds 1999) van de FIEP, het internationaal samenwerkingsverband van gendarmeriekorpsen, vermelding. In 2002 zal de Koninklijke Marechaussee voorzitter zijn van de FIEP.

Aan de hand van een nog te ontwikkelen gemeenschappelijk Europees beleidskader voor internationale politiemijsies zal de KMar de geleidelijke versterking van de capaciteit voor internationale politiemijsies optimaal kunnen ondersteunen. Tevens wordt kwalitatief hoogwaardig bijgedragen aan de verwezenlijking van de Europese civiele Headline Goal.

Ad 3.

Stand van zaken bij lopende operaties: MAPE, UNIPTF en UNMIK

MAPE (Multinational Advisory Police Element)

Sinds 1997 functioneert MAPE in Albanië, op basis van een Memorandum of Understanding gesloten tussen de regering van Albanië en de West-Europese Unie (WEU). De missie adviseert de Albanese autoriteiten over

de reorganisatie van de Albanese politie en is behulpzaam bij de opleiding en training van Albanese politiefunctionarissen. Bijzondere aandachtspunten zijn het realiseren van een adequate grensbewaking in Albanië en de eerbiediging van mensenrechten. Nederland neemt sinds 1998 met negen militairen van de KMar deel aan MAPE. Twee hogere officieren werden geplaatst bij de staf van het MAPE-hoofdkwartier in Brussel, resp. de staf van het vooruitgeschoven hoofdkwartier in Tirana, de overige zeven marechassees op uitvoerend niveau. De uitzendtermijn bedraagt 6 maanden. Sinds 1 januari 2000 wordt het Nederlandse contingent in MAPE rechtstreeks aangestuurd door de Chef Defensiestaf.

In maart 1999 nam de EU een Gemeenschappelijk Optreden aan, waarbij werd vastgesteld dat de EU zal bijdragen tot de vestiging van een functionerend politieapparaat in Albanië en de WEU werd verzocht dit Gemeenschappelijk Optreden uit te voeren. In het kader van de overgang van de operationele functies van de WEU naar de EU, waartoe de Europese Raad van Keulen in juni 1999 besloot, zal MAPE per 1 juni a.s. in zijn huidige vorm worden beëindigd. Daarbij zal na een overbruggingsregime een aantal van de door MAPE behartigde projecten worden overgenomen door de Europese Commissie met financiering ten laste van de EU-hulp aan de Balkan (Community Assistance Programme for Reconstruction, Development and Stabilisation – CARDS). Momenteel wordt gewerkt aan de opstelling van een nieuw takenpakket dat moet aansluiten bij de huidige missie. Gedurende de overgangperiode zal Nederland met marechassees aan de missie blijven deelnemen. De vraag of Nederland ook aan de nieuwe CARDS/EU-missie personeel zal willen bijdragen, en zo ja, hoe, zal echter een nieuwe afweging vergen in interdepartementaal verband (BZ – Defensie-BZK).

UNIPTF (United Nations International Police Task Force)

In het Dayton Akkoord van 1995 werd vastgelegd dat een VN-politietakgroep de lokale politie zou bijstaan om de veiligheid te garanderen. Hierop werd UNIPTF met Veiligheidsraadresolutie 1035 (1995) opgericht. UNIPTF voert zelf geen politietaken uit, maar ziet toe op de ordehandhaving in Bosnië-Herzegovina, assisteert en traint lokale politie en adviseert de Bosnische autoriteiten over het opzetten van een effectieve ordehandhaving. Het accent is in de loop der tijd verschoven van het traditionele monitoring naar mentorschap en advisering. Er zijn circa 55 militairen van de KMar uitgezonden in het kader van UNIPTF. Zij observeren en monitoren het justitieel apparaat en de politie in Bosnië. In het kader van UNIPTF zijn twee ambtenaren van de KMar bij het Joegoslavië-tribunaal werkzaam, waar zij belast zijn met de verificatie van de antecedenten van Bosnische kandidaten voor politiefuncties. Verder draagt de KMar in belangrijke mate bij tot het State Border Service-project in Bosnië, dat de grenscontrole beoogt te verbeteren en illegale immigratie tegen te gaan.

UNMIK (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)

UNMIK werd opgericht met Veiligheidsraadresolutie 1244 (1999) en heeft twee taken: de (tijdelijke) ordehandhaving in Kosovo en het instellen van professionele, onpartijdige en onafhankelijke lokale politie in Kosovo. De missie zal eindigen wanneer deze lokale politie in staat is de orde te handhaven volgens internationale standaarden. Om dit te bereiken vervult UNMIK onder meer de volgende taken: patrouilleren en het handhaven van openbare veiligheid, onderzoeken van misdaden, preventieve maatregelen, praktijktraining van de nieuw opgezette «Kosovo Police Service», het verzamelen van informatie over criminaliteit, grensbewaking en

immigratiecontrole en verkeerspolitietaken. UNMIK bestaat momenteel uit ongeveer 4450 functionarissen.

Een belangrijk verschil tussen UNMIK en andere VN-politiemissies is het feit dat UNMIK zelf politietaken verricht, en niet slechts toeziet op de uitvoering van politietaken door anderen. Nederland leverde tot vorig jaar één hoofdofficier van de KMar, één politie-officier bij de politie-opleidingsschool van de OVSE alsmede een aanzienlijke financiële bijdrage aan UNMIK.

Ad 4.

Nationale besluitvorming bij uitzending van politiepersoneel

Naar aanleiding van de sterk toegenomen internationale behoefte aan politiecapaciteit in verband met vredesoperaties werd in reeds september 1999 een interdepartementale (BZ, BZK, Defensie) werkgroep opgericht met de opdracht te adviseren over de wenselijkheid en mogelijkheden van structurele voorzieningen voor een Nederlandse bijdrage aan internationale politietaken. In het kader van deze werkgroep – waaraan op een later tijdstip ook Financiën deelnam – is de notitie voorbereid, die Uw Kamer in oktober 2000 toeging. Eind 2000 werd de werkgroep omgevormd tot een interdepartementale Stuurgroep belast – in overkoepelende zin – met de uitvoering van de aangekondigde beleidsvoornemens. Tevens adviseert de Stuurgroep de betrokken bewindslieden (de ministers van BZ, AZ, Defensie, BZK en desgewenst Justitie) per geval over de politieke wenselijkheid en praktische haalbaarheid van eventuele Nederlandse bijdragen aan internationale politiemissies. Daartoe kan de Stuurgroep zonedig ook op hoogambtelijk niveau bijeenkomen.

Met betrekking tot de besluitvorming over Nederlandse deelname aan een internationale politiemissie geldt dat het aangepaste toetsingskader, dat binnenkort aan het parlement zal worden aangeboden, niet als zodanig van toepassing is op uitzending van militairen voor civiele missies en uitzending van burgers en reguliere politiefunctionarissen in het kader van internationale crisisbeheersingsoperaties. Wél kan de regering elementen uit het toetsingskader bij haar beoordeling van civiele (politie)missies betrekken. Hoe ver deze toepassing van het toetsingskader reikt, hangt vanzelfsprekend af van de aard van de missie en de omvang van de voorgestelde Nederlandse bijdrage daaraan.