

Interne memo



Organisatieonderdeel Limburg
DRIO

Behandeld door 5.1.2.e
Functie Hoofd Inwinning
Telefoon 06-5.1.2.e
E-mail 5.1.2.e@politie.nl

Datum 20 mei 2015
Bijlage(n) Twee
Pagina 4/4

Aan: de werkgroep wet- en regelgeving TOOI

Onderwerp **Startnotitie juridisch kader TOOI**
Ten behoeve van Werkgroep wet- en regelgeving TOOI

1. Inleiding

In de aanloop naar de Nationale Politie is het besluit genomen de 'dubbele' taakstelling binnen de Regionale Inlichtingendienst (RID) los te laten. De heimelijke inwinning binnen de openbare orde taak zal in de eenheden van de Nationale Politie door het team Openbare Orde Inlichtingen (TOOI) worden uitgevoerd. De AIVD-taak wordt belegd bij de Inlichtingendienst Wet op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (ID-WIV), die uitsluitend is belast met werkzaamheden op basis van de WIV. Naast de voortzetting van de 'klassieke' openbare orde taak van de RID biedt het ontstaan van de Nationale Politie de mogelijkheid te anticiperen op maatschappelijke ontwikkelingen, daar waar zwaar wegende openbare problemen vragen om ondersteuning van het TOOI als sluitstuk van de brede handhavende taak van de politie.

Binnen de Nationale Politie vormt het TOOI samen met het Team Criminele Inlichtingen (TCI) de Afdeling Inwinning. In deze fase van de personele reorganisatie vindt ontvlechting plaats van de RID-en. Kwartiermakers zijn binnen de eenheden bezig met het in werking brengen van het TOOI. Binnen de Afdeling Inwinning zal op termijn een vergaande samenwerking plaatsvinden tussen het TOOI en het TCI, onder regie van de Teamchef Inwinning. Die samenwerking sluit aan op de ontwikkelingen waarin het openbaar bestuur en het openbaar ministerie nadrukkelijker samenwerken in het gezamenlijk beheersen van veiligheidsvraagstukken; van criminaliteitsbeheersing naar veiligheidsbeheersing.

In 2007 constateerde de Commissie van Toezicht op de Inlichtingen en Veiligheidsdiensten (CTIVD) in de werking van de RID knelpunten in de overlap met de AIVD-taak en in de bevoegdheden binnen het openbare orde domein. De CTIVD constateerde dat de regelgeving, sturing en controle op de openbare orde taak binnen de RID te beperkt was. Op basis van deze bevindingen concludeerde de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat aanvullende (lagere) regelgeving noodzakelijk is voor de toepassing van de bevoegdheden tot het heimelijk inwinnen van informatie voor de openbare orde. Onder verantwoordelijkheid van de Portefeuillehouder Intelligence heeft de toenmalige expertgroep RID een aantal aanbevelingen uitgebracht. Zo werd de handleiding informatie-inwinning openbare orde 2000¹ herschreven. Deze handleiding beschrijft de bevoegdheidsgrondslag van het algemeen taakstellend artikel 2 Politiewet (thans art. 3 PW). Tevens werden aanbevelingen gedaan over de versterking van controle en toezicht door het bevoegde gezag. In afwachting van de Nationale Politie werden de aangepaste handleiding en de aanbevelingen niet meer geïmplementeerd.

¹ Handleiding Informatie-Inwinning Openbare Orde 2000, ministerie BZK

Om het TOOI, als onderdeel van de Afdeling Inwinning, op een vergelijkbare wijze als het TCI in werking te brengen dienen met voorrang hieronder vermelde onderwerpen nader te worden uitgewerkt. Tevens zal in deze notitie een eerste verkenning worden verricht in de modaliteit van samenwerking tussen het TCI en TOOI.

2. Juridisch kader TOOI

De openbare orde taak van de huidige RID zal voor het TOOI in de kern niet wezenlijk anders zijn. Op basis van artikel 3 Politiewet maakt het TOOI gebruik van heimelijke informatie inwinmethoden, daar waar sprake is van een mogelijke ernstige bedreiging van de openbare orde. De inzet van deze bevoegdheden, proportioneel en subsidiair, dient als sluitstuk in de brede handhavende taak op het terrein van openbare orde. De 'klassieke' inzet van het TOOI is gericht op het verkrijgen van inzicht op verstoringen door groepen van personen en wordt begrensd door de stelselmatigheid van de ingezette methoden. Artikel 3 Politiewet biedt voldoende grondslag voor beperkte inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Schending hiervan is echter niet toegestaan op basis van artikel 3 PW. Dit vereist expliciet nieuwe formele wetgeving.

Met het Ministerie van Veiligheid en Justitie zijn afspraken gemaakt om de in 2011 geschreven conceptrichtlijn 'Informatie-inwinning Openbare orde', waarin de reikwijdte van art 3 PW is gedefinieerd, te integreren in het Besluit Verplichte Politiegegevens, die thans geldt voor het TCI. Daarnaast zal het TOOI als onderdeel van de Afdeling Inwinning nader worden omschreven in het Besluit Beheer Nationale Politie. Wetgevingsjuristen van het ministerie hebben aangegeven hiertoe pas over te gaan als de personele reorganisatie is afgerond, teneinde te voorkomen dat ze verrast worden door wijzigingen in de inrichtingsvraagstukken.

De actualiteit van bovenstaande onderwerpen is echter onmiskenbaar. De kwartiermakers TOOI hebben als uitleg van artikel 3 Politiewet de thema's² nader benoemd. Naast de klassieke openbare orde thema's wordt het onderwerp solistische dreigers ('lone wolves') benoemd. Dit onderwerp wordt in zijn openbare orde effecten weliswaar beheerst door artikel 3 Politiewet - in het huidige tijdsgewricht bestaat onder burgemeesters een sterke behoefte aan actuele en gevalideerde informatie over solistische dreigers en een daarop afgestemd handelingsperspectief -, doch de criteria voor de in te zetten bevoegdheden van het TOOI lijken te conflicteren met het uitgangsprincipe van groepen van personen en het georganiseerd verband hiervan. Onderzocht dient te worden of artikel 3 PW toch voldoende grondslag biedt voor het TOOI om dit specifieke onderwerp te adopteren. Daarbij dient aansluiting te worden gezocht bij artikel 10 lid 1, onder c Wet Politiegegevens (WPG). Dit artikel legitimeert het door het TOOI gericht verwerken met het oog op het verkrijgen van inzicht in de betrokkenheid van personen bij handelingen die, gezien hun aard of frequentie of het georganiseerde verband waarin zij worden gepleegd, een ernstige schending van de openbare orde vormen. *De memorie van toelichting op art. 10 WPG legitimeert gerichte gegevensverzameling en gerichte verwerking bij de opbouw van een informatiepositie over ernstige bedreigingen van de rechtsorde, die niet onmiddellijk vallen binnen het werkgebied van het TOOI, maar die - omdat zij een zwaarwegend maatschappelijk probleem vormen - wel vragen dat gegevens kunnen worden verwerkt over personen die mogelijk betrokken zijn bij handelingen die zouden kunnen wijzen op activiteiten die een ernstige bedreiging vormen van de rechtsorde, waarvan de openbare orde deel uitmaakt.*

² conceptnotitie openbare orde thema's waarop heimelijk kan worden ingewonnen, dd. 17 mei 2015

Actie: nader onderzoeken waar de grenzen liggen in het toepassen van de bevoegdheden door het TOOI op basis artikel 3 Politiewet, in combinatie met de gegevensverwerking op basis van art. 10 WPG. Hierbij ook aansluiting zoeken bij aanverwante openbare orde wetgeving, zoals de Wet Maatregelen Bestrijding Voetbalvandalisme Ernstige Overlast (Wet MBVEO). Daarna thema's definitief benoemen.

3. Controle en Toezicht

Een al langer bestaand probleem is het gebrek aan adequaat toezicht en controle van het bevoegd gezag op het TOOI. Daar waar controle en toezicht door de TCI-OVJ op het functioneren van het TCI nabij en strikt is - wekelijks vindt toezicht en controle plaats tot op subject- en bronniveau - zit een burgemeester op afstand van het TOOI. Er vindt weliswaar formele sturing plaats op algemeen benoemde thema's, die in voorkomende gevallen in overleg met de betrokken burgemeesters binnen de eenheden zijn benoemd, doch in de praktijk is er nauwelijks sprake van materiële sturing en controle door de burgemeester als bevoegd gezag. Dit staat in schril contrast tot het toezicht wat door de TCI-OVJ wordt uitgevoerd. Door professor Bob Hoogenboom werd in opdracht van Politie en Wetenschap onderzoek verricht naar de sturing en controle door de burgemeesters op de openbare orde taak van de RID³. De vraag is hoe burgemeesters meer betrokken kunnen raken bij de materiële sturing op de RID-en en hierop adequate controle (laten) uitvoeren, zodat over de legitimiteit van optreden door het TOOI geen twijfels bestaan en de burgemeester feitelijk ook in staat is democratische verantwoording af te leggen aan zijn gemeenteraad (art. 180 Gemeentewet). Het is wenselijk dat sturing en controle op een vergelijkbare wijze wordt georganiseerd als bij het TCI. Dit versterkt de positie, het functioneren van en de samenwerking binnen de Afdeling Inwinning als één geheel.

Met het Ministerie van Veiligheid en Justitie is over controle en toezicht meerdere keren overleg gevoerd. Het ministerie onderschrijft de noodzaak hiervan, doch vindt hier feitelijk geen taak voor zichzelf weggelegd. Het toezicht moet volgens de juristen van het ministerie door het bevoegd gezag zelf worden ingevuld. Het ministerie heeft weliswaar een bestelverantwoordelijkheid doch treden niet in de verantwoordelijkheden van de burgemeester, zoals die zijn vastgelegd in de Gemeentewet. De juristen adviseren hierover in gesprek te gaan met de burgemeesters (?). Agendering in het overleg ex artikel 19 Politiewet werd vooralsnog niet opportuun geacht. Eerst zou een verkennend onderzoek dienen plaats te vinden.

Actie: er dient gezocht te worden naar stakeholders, die de urgentie van dit onderwerp bij het bevoegd gezag onder de aandacht kunnen brengen. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan vertegenwoordigers van genootschap van burgemeesters en/of de regioburgemeesters binnen de eenheden.

Er zijn meerdere varianten om controle en toezicht te versterken. Allereerst zal het interne beheersmatige toezicht op een meer eenduidige manier versterkt moeten worden. Van belang is hierbij dat dit toezicht stringenter wordt uitgevoerd door leidinggevenden van het TOOI, die meer op operationele afstand zitten (denk aan hoofd inwinning, sectorhoofd etc.). De kwartiermakers TOOI zullen hierover met een voorstel komen.

Spelers op zoek naar regels en scheidsrechters, Apeldoorn 2008, onderzoek i.o.v. Politie en Wetenschap. ³

Vervolgens zal een oplossing dienen te worden gevonden voor de invulling van de omissies in controle en toezicht door het bevoegd gezag. Hierbij dienen meerdere richtingen te worden verkend in overleg met het bevoegde gezag.

Een variant die zich daarbij aandient is in de uitvoering een deel van de controle en het toezicht te beleggen bij de TCI-OVJ, op nadrukkelijk verzoek van de burgemeesters.

Na een presentatie over de inrichting en werking van het TOOI in het Landelijk Overleg van TCI-Officieren van Justitie en Hoofden Inwinning (LPC-overleg), hebben de TCI-officieren desgevraagd aangegeven geen praktische bezwaren te hebben om deze taak op op zich te nemen, mits dit formeel is geregeld. Deze optie dient serieus te worden onderzocht in de gesprekken met de stakeholders.

4. Samenwerking TCI en TOOI

Op 26 maart 2015 werd in het LPC-overleg door 5.1.2 e en 5.1.2 e een presentatie gegeven over de werking van het TOOI en de mogelijkheden tot samenwerking tussen het TCI en TOOI. De TCI-officieren van justitie erkennen de noodzaak om samen te werken, doch er zijn twijfels over het juridisch kader en de controle daarop. Daarom heeft het openbaar ministerie vooralsnog op de rem getrapt na het horen van goedbedoelde initiatieven over samenwerking tussen de beide teams. Tijdens het overleg was wel het besef bij de TCI-officieren dat het komen tot een nieuw juridisch kader een stroperig proces is, terwijl er in de actualiteit overlappende thema's zijn waarop intensieve samenwerking tussen beide afdelingen gewoon noodzakelijk is. Als voorbeeld werd het onderwerp contra terrorisme en radicalisering (CTER) benoemd. Vanuit hun eigen taakstelling wordt op CTER door zowel het TOOI als het TCI heimelijk ingewonnen. In de huidige praktijk wordt op incidentele basis al toegestaan dat op dit onderwerp combi gerund wordt door het TCI en TOOI, mits aan de voorkant wordt bepaald wie het bevoegd gezag is. Volgens de TCI-officieren is het een stap te ver om nu al af te spreken dat op structurele basis combi kan worden gerund. Dit onderwerp zal nader moeten worden verkend, waarbij randvoorwaarden worden benoemd en werkingsafspraken worden opgesteld en die vervolgens worden geaccordeerd in het LPC-overleg.

Het openbaar ministerie stelt zich thans wel op het standpunt dat op overlappende thema's gezamenlijke analyses kunnen worden uitgevoerd. De operationele specialisten B van beide teams mogen tot op bronniveau op deze overlappende thema's informatie met elkaar delen.

Actie: stel een protocol op over de samenwerking tussen het TCI en TOOI. Benoem daarin de randvoorwaarden en werkingsafspraken.