

Vergaderjaar 2020–2021

35 692

Goedkeuring en uitvoering van het op 23 juli 2018 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking (Trb. 2018, 160)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 oktober 2020 en het nader rapport d.d. 17 december 2020, aangeboden aan de Koning door de Minister van Justitie en Veiligheid, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 20 mei 2020, nr. 2020001049, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 oktober 2020, nr. W16.20.0145/II, bied ik U hierbij aan.

Bij Kabinetsmissive van 20 mei 2020, no. 2020001049, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot goedkeuring en uitvoering van het op 23 juli 2018 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking (Trb. 2018, 160), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring en uitvoering van het Benelux-politieverdrag.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de uit artikel 49 Benelux-politieverdrag voortvloeiende verplichting tot gelijkstelling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van ambtenaren van de zendstaat met ambtenaren van de gaststaat. De thans voorgestelde uitvoeringswetgeving is ontoereikend om aan de uit deze bepaling voortvloeiende verplichting te voldoen voor zover het gaat om feiten die

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

alleen strafbaar zijn indien zij worden gepleegd door of tegen een ambtenaar. De Afdeling adviseert het voorstel en de toelichting in zoverre aan te passen. Voorts is zij van oordeel dat aanpassing van de toelichting en, zo nodig, het voorstel wenselijk is voor zover het gaat om feiten die enkel een strafverhoging meebrengen indien zij worden gepleegd door of tegen een ambtenaar.

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt tot goedkeuring en uitvoering van het op 23 juli 2018 te Brussel tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking (Benelux-politieverdrag).² Het wetsvoorstel voorziet daartoe onder meer in bepalingen die zien op uitvoering van artikel 49 van het Benelux-politieverdrag.³

Het Benelux-politieverdrag strekt tot vervanging van het op 8 juni 2004 tot stand gekomen Benelux-verdrag inzake grensoverschrijdend politieel optreden, ook wel bekend als het Senningen-verdrag.⁴ Beoogd wordt de bestaande samenwerking tussen de politiediensten van de Benelux-landen verder te intensiveren, procedures te stroomlijnen en te vereenvoudigen en de mogelijkheden tot grensoverschrijdende politiesamenwerking uit te breiden met het oog op een nog nauwere samenwerking inzake de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de voorkoming, het onderzoek en de opsporing van strafbare feiten.⁵

2. Gelijkstelling strafrechtelijke aansprakelijkheid

Het Benelux-politieverdrag bepaalt dat tijdens een grensoverschrijdend optreden of een grensoverschrijdende aanwezigheid de ambtenaren van de zendstaat met ambtenaren van de gaststaat worden gelijkgesteld, voor wat betreft de strafbare feiten die tegen of door hen mochten worden begaan.⁶ Ter uitvoering van deze bepaling voorziet het wetsvoorstel in aanpassing van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafvordering (Sv).⁷

In beginsel geldt dat de strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht door een ieder en tegen een ieder kunnen worden gepleegd. Voor enkele in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde feiten is dit evenwel anders. Deze delicten kunnen blijkens de delictsomschrijving alleen door dan wel tegen een ambtenaar worden begaan.⁸ Ten aanzien van een aantal van deze feiten is reeds wettelijk bepaald dat personen in de openbare dienst van een vreemde staat worden gelijkgesteld met de

² Trb. 2018, 160.

³ En, als daarvan op grond van het vierde lid niet wordt afgeweken, van artikel 60 Benelux-politieverdrag.

⁴ Trb. 2005, 35 en Trb. 2010, 179.

⁵ Toelichting, Algemeen, paragraaf 3.

⁶ Artikel 49 Benelux-politieverdrag.

⁷ Artikelen 3 en 4 van het wetsvoorstel. De voorgestelde wijzigingen in deze bepalingen lopen vooruit op het wetsvoorstel Gewelddaanwending opsporingsambtenaar (Kamerstukken I 2019/20, 34 641, A) dat op dit moment bij de Eerste Kamer ligt.

⁸ In artikel 84 Sr is bepaald wie onder ambtenaren worden begrepen.

Nederlandse ambtenaar.⁹ In de toelichting wordt gesteld dat hiermee reeds is voldaan aan de uit artikel 49 Benelux-politieverdrag voortvloeiende verplichting, omdat dit ook de feiten zijn die in het kader van deze bepaling relevant zijn.¹⁰ De Afdeling merkt hierover het volgende op.

a. Niet alleen de strafbare feiten waarvoor de thans bestaande gelijkstellingen gelden kunnen relevant zijn voor artikel 49 Benelux-politieverdrag, maar ook de andere strafbare feiten die blijkens de delictsomschrijving alleen door dan wel tegen een ambtenaar worden begaan. Zo kunnen personen in de openbare dienst van een vreemde staat die in Nederland grensoverschrijdend optreden of aanwezig zijn ook onrechtmatig binnentreden of onrechtmatig geschriften, boeken, andere papieren of poststukken in beslag nemen.¹¹

Omdat een gelijkstelling ter zake van deze strafbare feiten ontbreekt, kunnen de ambtenaren van de zendstaat daarvoor niet strafrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. Het wetsvoorstel voorziet er niet in dat de ambtenaren van de zendstaat die grensoverschrijdend optreden of aanwezig zijn ten aanzien van alle strafbare feiten die blijkens de delictsomschrijving alleen door dan wel tegen een ambtenaar worden begaan, worden gelijkgesteld aan Nederlandse ambtenaren. De thans voorgestelde uitvoeringswetgeving is dan ook ontoereikend om aan de uit deze bepaling voortvloeiende verplichting te voldoen.

De Afdeling adviseert daarom het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

De regering onderschrijft de opmerking van de Afdeling dat de bestaande gelijkstellingen niet toereikend zijn en heeft het wetsvoorstel en de toelichting aangepast. Met de voorgestelde wijzigingen van de artikelen 189, 249, 251, 280, 285a en 364a van het Wetboek van Strafrecht worden de ambtenaren uit de zendstaat ook ten aanzien van een aantal strafbare feiten waarvoor dit nog niet was bepaald gelijk gesteld aan de Nederlandse ambtenaren.

b. Verder kan er een onderscheid worden gemaakt tussen feiten die alleen strafbaar zijn indien zij worden gepleegd door of tegen een ambtenaar enerzijds en feiten die enkel een strafverhoging meebrengen indien zij worden gepleegd door of tegen een ambtenaar anderzijds. De vraag rijst

⁹ In de toelichting wordt gewezen op artikel 178a, eerste lid, en artikel 185a Sr. Daarin worden personen in de openbare dienst van een vreemde staat met Nederlandse ambtenaren gelijkgesteld ten aanzien van, kort gezegd, ambtelijke omkoping, ambtsdwang, wederspanning, het niet opvolgen van een ambtelijk bevel en het bemoeilijken van een ambtsverrichting (Toelichting, Artikelsgewijs, Artikelen 3 en 4 (wijziging Wetboek van Strafrecht respectievelijk Strafvordering)). Een dergelijke gelijkstelling is bovendien opgenomen in artikel 364a Sr ten aanzien van, kort gezegd, verduistering van bewijsstukken, passieve ambtelijke omkoping, dwang met misbruik van gezag door ambtenaren, knevelarij, het laten ontsnappen van een gedetineerde, het niet melden van een wederrechtelijke vrijheidsberoving en het deelnemen aan aannemingen of leveranties.

¹⁰ Toelichting, Artikelsgewijs, Artikelen 3 en 4 (wijziging Wetboek van Strafrecht respectievelijk Strafvordering).

¹¹ Artikelen 370 en 371 Sr. Andere voorbeelden zijn het ontucht plegen met misbruik van gezag (artikel 249, tweede lid onder 1, Sr), het ten onrechte bijstand van de gewapende macht inroepen (artikel 358 Sr) of het verduisteren van geld of geldswaardig papier (artikel 359 Sr) door personen in de openbare dienst van een vreemde staat die in Nederland grensoverschrijdend optreden of aanwezig zijn.

in hoeverre de gelijkstelling in artikel 49 Benelux-verdrag ook dient te gelden voor deze laatste categorie.¹²

De Afdeling adviseert in de toelichting nader aandacht te besteden aan de vraag in hoeverre de gelijkstelling ook dient te gelden voor bepalingen die een strafverhoging meebrengen voor strafbare feiten die zijn gericht tegen of zijn begaan door ambtenaren en, zo nodig, het wetsvoorstel ook in zoverre aan te passen.

Naar het oordeel van de regering dient de gelijkstelling in artikel 49 van het Benelux-politieverdrag ook te gelden voor feiten die enkel een strafverhoging meebrengen indien zij door of tegen een ambtenaar zijn gepleegd. In verband hiermee worden ook de artikelen 44, 267 en 304 van het Wetboek van Strafrecht aangepast om in de gelijkstelling te voorzien. Tevens wordt artikel 6 (inwerkingtreding) van het wetsvoorstel aangepast om erin te voorzien dat de nieuw voorgestelde gelijkstellingsbepalingen in het Wetboek van Strafrecht in werking treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin de wet wordt geplaatst.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie, het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

¹² Bijvoorbeeld strafverhoging indien smaad(schrift), laster of eenvoudige belediging wordt aangedaan aan of indien (zware) mishandeling (met voorbedachte raad) wordt gepleegd tegen een ambtenaar gedurende of ter zake van de rechtmatige uitoefening van zijn bediening (artikelen 267 en 304 Sr). Of strafverhoging indien een ambtenaar door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middelen hem door zijn ambt geschonken (artikel 44 Sr).