

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)

VOORSTEL VAN WET

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat 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 ingevolge artikel 91, eerste lid, van de Grondwet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeft, alvorens het Koninkrijk daaraan kan worden gebonden;

Dat het voorts noodzakelijk is regels te stellen ter uitvoering van het genoemde Verdrag, in hoofdzaak door middel van wijziging van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1 (goedkeuring)

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, waarvan de Nederlandse en de Franse tekst zijn geplaatst in Tractatenblad 2018, 160 wordt goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland.

Artikel 2 (terugtocht)

1. Een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat kan de aanhouding van een persoon die heeft plaatsgevonden op een internationale trein of schip buiten Nederland, tijdens de verplaatsing van de trein of het schip over Nederlands grondgebied voortzetten.
2. De aangehouden persoon wordt zo spoedig mogelijk overgedragen aan Nederlandse opsporingsambtenaren, die bevoegd zijn alle dienstige maatregelen te nemen ter beveiliging van de aangehouden persoon en ter voorkoming van zijn ontvluchting.
3. De aangehouden persoon wordt zo spoedig teruggeleid naar het land waar de aanhouding heeft plaatsgevonden. In afwachting van een passende gelegenheid tot vertrek kan de aangehouden persoon in Nederland ten hoogste zes uur worden opgehouden. De tijd tussen middernacht en negen uur 's morgens wordt voor de berekening van deze termijn niet meegerekend.

Artikel 3 (wijziging Wetboek van Strafrecht)

Het Wetboek van Strafrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 42 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Met ambtenaren worden ten aanzien van het tweede lid gelijkgesteld personen in de openbare dienst van een vreemde staat die in Nederland op door het volkenrecht toegelaten wijze hun bediening uitoefenen.

B

Artikel 90novies wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding '1.' geplaatst.
2. Er wordt twee leden toegevoegd, luidende:

2. Met het eerste lid worden gelijkgesteld de voorschriften die tot de ambtenaar gerichte instructies bevatten omtrent het gebruik van geweld die gelden in het land waarin de ambtenaar op dat moment op door het volkenrecht toegelaten wijze zijn bediening uitoefent.

3. Met het eerste lid worden gelijkgesteld de algemeen verbindende voorschriften die tot de persoon in de openbare dienst van een vreemde staat, die in Nederland op door het volkenrecht toegelaten wijze zijn bediening uitoefent, gerichte instructies bevatten omtrent het gebruik van geweld.

C

Na artikel 372 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 373

Ten aanzien van artikel 372 worden met de in dat artikel bedoelde ambtenaren aan wie bij of krachtens artikel 7, eerste, achtste of negende lid, van de Politiewet 2012 of artikel 6, eerste lid, van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten de bevoegdheid geweld te gebruiken is toegekend, gelijkgesteld personen in de openbare dienst van een vreemde staat die in Nederland op door het volkenrecht toegelaten wijze hun bediening uitoefenen en aan wie de bevoegdheid geweld te gebruiken is toegekend.

Artikel 4 (wijziging Wetboek van Strafvordering)

Het Wetboek van Strafvordering wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

4. Met ambtenaren aan wie bij of krachtens artikel 7, eerste, achtste of negende lid, van de Politiewet 2012 of artikel 6, eerste lid, van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten de bevoegdheid geweld te gebruiken is toegekend, worden ten aanzien van het derde lid gelijkgesteld personen in de openbare dienst van een vreemde staat die in Nederland op door het volkenrecht toegelaten wijze hun bediening uitoefenen en aan wie de bevoegdheid geweld te gebruiken is toegekend.

B

Na artikel 511ab wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 511ac

Met ambtenaren aan wie bij of krachtens artikel 7, eerste, achtste of negende lid, van de Politiewet 2012 of artikel 6, eerste lid, van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten de bevoegdheid geweld te gebruiken is toegekend, worden ten aanzien van artikel 511a gelijkgesteld personen in de openbare dienst van een vreemde staat die in Nederland op door het volkenrecht toegelaten wijze hun bediening uitoefenen en aan wie de bevoegdheid geweld te gebruiken is toegekend.

Artikel 5 (evaluatie)

Onze Minister van Justitie en Veiligheid zendt, in overeenstemming met Onze Minister van Defensie, binnen drie jaar na de inwerkingtreding 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, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet en het Verdrag, met inbegrip van de tot dan toe in werking getreden uitvoeringsovereenkomsten, in de praktijk.

Artikel 6 (inwerkingtreding)

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, met uitzondering van de artikelen 3 en 4 die op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip in werking zullen treden.

Artikel 7 (citeertitel)

Deze wet wordt aangehaald als: Goedkeurings- en uitvoeringswet Benelux-politieverdrag.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister van Justitie en Veiligheid,

De Minister van Buitenlandse Zaken,

De Minister van Defensie,

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)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van wet 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 (Trb. 2018, 160) (hierna: het Benelux-politieverdrag of het Verdrag). Het Verdrag strekt tot vervanging van het op 8 juni 2004 te Luxemburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Groothertogdom Luxemburg inzake grensoverschrijdend politieel optreden (Trb. 2005, 35 en Trb. 2010, 179) (hierna: het Senningen-verdrag).¹ Het Benelux-politieverdrag is het eerste Benelux-verdrag inzake politiesamenwerking dat op enkele punten is ingebed in de institutionele structuur van de Benelux Unie.² Het Verdrag zal naast de bestaande Europese samenwerkingsinstrumenten de grensoverschrijdende achtervolging, opsporing en informatie-uitwisseling en het grensoverschrijdend vervoer van personen en goederen tussen de Benelux-landen faciliteren. Ook maakt het Benelux-politieverdrag mogelijk dat de speciale interventie-eenheden van deze landen hun operationele samenwerking verder intensiveren.

De partijen bij het Benelux-politieverdrag hebben een Gemeenschappelijke memorie van toelichting vastgesteld, die als bijlage bij deze memorie van toelichting is gevoegd. Deze Gemeenschappelijke memorie van toelichting bevat zowel een algemene toelichting op de verschillende vormen van politiesamenwerking als een artikelsgewijze toelichting, die de eenduidige interpretatie van de artikelen beoogt te bevorderen. In het algemene deel van deze memorie van toelichting wordt daarom volstaan met een toelichting op achtereenvolgens de totstandkoming van het Verdrag (§2), het doel en de opbouw van het Verdrag (§3), de inhoudelijke kern van het Verdrag (§4), de financiële en andere gevolgen voor de in Nederland betrokken diensten en eenheden van met name de politie en de Koninklijke marechaussee (§5), bescherming van persoonsgegevens (§6), de ontvangen consultatiereacties (§7), de vraag naar de een ieder verbindende bepalingen (§8), de Koninkrijkspositie (§9) en de uitvoeringsbepalingen (§10). Voorts bevat deze memorie een artikelsgewijze toelichting.

Deze memorie van toelichting is mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Defensie opgesteld.

2. Totstandkoming van het Verdrag

¹ Het Senningen-verdrag ontleent zijn naam aan de plaats in het kanton Luxemburg waar het werd ondertekend.

² Deze institutionele inbedding werd mogelijk gemaakt door het op 17 juni 2008 te 's-Gravenhage tot stand gekomen Verdrag tot instelling van de Benelux Unie (Trb. 2008, 135), waarmee de oorspronkelijke naam 'Benelux Economische Unie' werd gewijzigd in 'Benelux Unie'. Sinds de inwerkingtreding van dit Verdrag op 1 januari 2012 richt de samenwerking zich op drie kernthema's: (1) interne markt en economische unie, (2) duurzame ontwikkeling en (3) justitie en binnenlandse zaken. Zie nadien ook het op 20 januari 2015 tot stand gekomen Verdrag over de Benelux Interparlementaire Assemblee (Trb. 2015, 23).

Bij de onderhandelingen over het nieuwe Benelux-politieverdrag zijn de partijen uitgegaan van het Senningen-verdrag, dat sinds de inwerkingtreding van dat verdrag op 1 juni 2006 de basis vormt voor de operationele politiesamenwerking tussen de Benelux-landen. In 2010 werd het Senningen-verdrag geëvalueerd. Uit deze evaluatie bleek dat het verdrag over het algemeen goed tegemoet komt aan de behoeften van de praktijk. Er werden evenwel ook een aantal verbeterpunten geïdentificeerd. Een aantal van deze punten kon op korte termijn worden aangepakt, bijvoorbeeld door een betere voorlichting over en bewustwording van de mogelijkheden van het verdrag, door elkaars "dienstrichtlijnen" beter te leren kennen en opleidingsinitiatieven beter op elkaar af te stemmen.³ Andere gesignaleerde knelpunten zouden een verdragswijziging vergen. Zo wordt in het evaluatierapport onder meer voorgesteld om een homogeenere bevoegdheidsregeling voor grensoverschrijdend politieoptreden uit te werken. Ook is gebleken dat er nog heel wat vragen bestonden over de mogelijkheden en beperkingen van het verdrag op het vlak van de uitwisseling van informatie. Tot slot wordt in het evaluatierapport ook gepleit om nader te onderzoeken of het mogelijk is om tot een regeling te komen om zonder rechtshulpverzoeken op elkaars grondgebied eenvoudige opsporingsdaden te verrichten, bijvoorbeeld het horen van getuigen.⁴ De analyse en reflectie op deze punten is in 2016 afgerond. In datzelfde jaar heeft de minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer daarover geïnformeerd.⁵ Met de ondertekening en marge van de JBZ-raad van de gemeenschappelijke verklaring van 18 november 2016 hebben de minister van Veiligheid en Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie van België, de minister van Interne Veiligheid en de minister van Justitie van Luxemburg en de minister van Veiligheid en Justitie van Nederland het engagement verwoord om een verdragswijziging voor te bereiden.

Sindsdien is in werkgroepverband op Benelux-niveau verder gewerkt aan de verdragswijziging. Met het oog op de gewenste modernisering en de voortgeschreden ontwikkelingen – waaronder met name ook de ontwikkelingen binnen de Benelux Unie en de Europese Unie – werd een structuur voor een geheel nieuw Benelux-politieverdrag ontworpen, dat het bestaande Senningen-verdrag niet wijzigt maar vervangt (artikel 66, vierde lid, van het nieuwe Benelux-politieverdrag). In 2017 werd onder het Nederlandse voorzitterschap van het Comité van Ministers van de Benelux-Unie een eerste integrale nieuwe verdragstekst gepresenteerd en grote vooruitgang geboekt op de inhoudelijke bespreking daarvan.⁶ Onder het Belgische voorzitterschap werd in april 2018 een politiek akkoord bereikt over een ontwerpverdrag, dat vervolgens door de voor de politie verantwoordelijke minister(s) in België respectievelijk Nederland ter advisering is voorgelegd aan de respectievelijke gegevensbeschermingsautoriteiten. De gegevensbeschermingsautoriteiten hebben desgevraagd binnen een kort tijdsbestek advies uitgebracht.⁷ Beide adviezen zijn ter harte genomen. Het nieuwe Benelux-politieverdrag is op 23 juli 2018 te Brussel ondertekend.

³ In het Benelux Strategisch overleg Politie van 5 juni 2012 zijn hierover afspraken gemaakt. Deze hebben onder andere geresulteerd in de lancering van een Benelux-app, voor o.a. smartphone, om grensoverschrijdend optreden van politieagenten te faciliteren (nieuwsbericht van 31 januari 2018 op Benelux.int).

⁴ Zie Actieplan Senningen 2013-2016 op Benelux.int.

⁵ Zie het verslag van het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over politie-onderwerpen van 29 juni 2016, Kamerstukken II 2015/16, 29628, nr. 661.

⁶ Zie hierover de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken van 17 april 2018 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstukken II 2017/18, 34775, nr. 75. Zie nadien de mondelinge vragen van het lid Den Boer aan de minister van Justitie en Veiligheid over het bericht "Grapperhaus: mogelijk controle passagierslijsten touringcars", 27 maart 2018, Handelingen II 2017/18, nr. 65, item 3.

⁷ Het advies van de Belgische gegevensbeschermingsautoriteit van 13 juni 2018 is te raadplegen op de website van de gegevensbeschermingsautoriteit. Het advies van de Autoriteit persoonsgegevens van 22 juni 2018 ligt ter inzage bij de AP.

3. Doel en opbouw van het Verdrag

Het Benelux-politieverdrag beoogt 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. Onder deze doelen wordt mede begrepen de bescherming en begeleiding van personen en goederen bij grensoverschrijdend vervoer (artikel 2 van het Verdrag). Ten opzichte van het Senningen-verdrag is het doel van de samenwerking gelijk gebleven.

Het Benelux-politieverdrag is opgebouwd uit de volgende zeven titels:

1. Algemene bepalingen
2. Uitwisseling van persoonsgegevens en informatie
3. Grensoverschrijdend optreden
4. Andere vormen van samenwerking
5. Bevoegdheden
6. Grensoverschrijdend optreden van speciale eenheden
7. Wijze van toepassing en slotbepalingen

Daarnaast bevat het Verdrag de volgende zes bijlagen, waarin voor elk Benelux-land apart wordt aangeduid waar een bepaalde term in het Verdrag precies naar verwijst:

1. Bevoegde diensten
2. Bevoegde autoriteiten
3. Grensstreek
4. Speciale eenheden
5. Databanken waaruit persoonsgegevens en informatie kunnen worden verstrekt
6. Databanken die in aanmerking komen voor rechtstreekse bevraging of raadpleging

De bijlagen kunnen ingevolge artikel 66, zevende lid, van het Verdrag op eenvoudige wijze worden gewijzigd door middel van een kennisgeving aan de depositaris van het Verdrag, de secretaris-generaal van de Benelux-Unie. In termen van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, artikel 7 in het bijzonder, zijn de bijlagen van uitvoerende aard en een wijziging van de bijlagen door het Koninkrijk der Nederlanden behoeft derhalve ingevolge artikel 7, onderdeel f, van die Rijkswet niet de goedkeuring van de Staten-Generaal.

Bij optreden in de grensstreek of grensoverschrijdend vervoer (titel 3) ligt voor Nederland het accent van de samenwerking logischerwijze op de samenwerking met België.⁸ Bij de oprichting van gemeenschappelijke politiecentra (titel 4) kunnen evenwel ook één of meerdere buurlanden deelnemen, bijvoorbeeld Duitsland of Frankrijk. In de grensregio's zijn ook de (Benelux-)burenoverleggen van belang voor de samenwerking. Het Benelux-politieverdrag duidt verder per samenwerkingsvorm aan door wie en op welk niveau uitvoeringsovereenkomsten of -afspraken worden gemaakt, en in voorkomend geval ook welke belangen daarbij in acht moeten worden genomen om de desbetreffende vorm van samenwerking nadere invulling te geven.

⁸ De 'grensstreken' worden aangewezen in bijlage 3. Voor het Koninkrijk der Nederlanden zijn dat thans de arrondissementen Zeeland West-Brabant, Oost Brabant en Limburg. Voor het Koninkrijk België zijn dat de gerechtelijke arrondissementen West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Antwerpen, Limburg, Luik, Eupen en Limburg.

Met het oog op de uitvoering van het Verdrag wordt in artikel 62 een onderscheid gemaakt tussen drie verschillende uitvoeringsinstrumenten: (1) juridische bindende uitvoeringsovereenkomsten, (2) juridisch bindende Benelux-beschikkingen en (3) juridisch niet-bindende uitvoeringsafspraken. De uitvoeringsovereenkomsten, die tussen twee of drie Benelux-staten kunnen worden gesloten, kunnen worden beschouwd als uitvoeringsverdragen die op grond van artikel 7, onderdeel b, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen geen parlementaire goedkeuring behoeven, behoudens het bepaalde in artikel 8 van die Rijkswet. In plaats van het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst, kunnen de Verdragsluitende Partijen ook kiezen voor een Benelux-beschikking (artikel 62, vierde lid, van het Verdrag). Dit is een beschikking van het Comité van Ministers (artikelen 6, tweede lid, onder a, en 10 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie). Zo'n beschikking kan worden aangenomen, met eenparigheid van stemmen, door een ministeriële werkgroep die bestaat uit de ter zake bevoegde ministers in ieder van de landen. Dit betekent dat de landen, per overeenkomst, een keuze moeten maken welk rechtsinstrument de voorkeur heeft. Voor wat betreft de juridische binding zijn er geen verschillen en zowel verdragen als besluiten van volkenrechtelijke organisaties zoals Benelux-beschikkingen kunnen "een ieder verbindende bepalingen" bevatten, die binnen de Nederlandse rechtsorde verbindende kracht hebben, nadat ze zijn bekendgemaakt (artikel 93 en 94 Gw).⁹ De uitvoeringsafspraken, ten slotte, zijn juridisch niet-bindende afspraken die door de bevoegde autoriteiten en diensten kunnen worden gemaakt. Deze operationele of administratieve afspraken worden in de praktijk doorgaans aangeduid als Memoranda of Understanding (MoU's).

Daarnaast voorziet het Verdrag op enkele plaatsen in kennisgevingsverplichtingen over aangelegenheden die voor reguliere operationele samenwerking tussen de politiediensten van belang zijn, zoals het elkaar in kennis stellen van de nationale contactpunten voor het uitwisselen van persoonsgegevens en informatie in het kader van het doel van het Verdrag (artikel 6, derde lid, van het Verdrag) en het elkaar informeren over de toegestane wapens en munitie en de voorwaarden waaronder deze mogen worden gedragen en gebruikt (artikelen 39, vierde lid, jo. 58, tweede lid, van het Verdrag).

Voor alle in het Verdrag genoemde uitvoeringsinstrumenten en kennisgevingsverplichtingen geldt dat het belangrijk is dat ze tot stand worden gebracht en nadien, indien nodig, worden geactualiseerd. Voor het daadwerkelijk benutten van de in het Verdrag voorziene (intensievere) mogelijkheden tot samenwerking en het profiteren van eenvoudigere en snellere procedures en communicatie met de Verdragsluitende Partijen – en in voorkomend geval ook met andere landen – zijn de uitvoeringsinstrumenten van groot belang. Hieronder is een overzicht van de uitvoeringsinstrumenten opgenomen.

⁹ Er zijn wel procedurele verschillen. Een uitvoeringsverdrag wordt in het Tractatenblad gepubliceerd en een Benelux-beschikking in het Benelux-Publicatieblad (zie de artikelen 16 en 20 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen en artikel 23 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie).

Overzicht uitvoeringsovereenkomsten en –afspraken		
Uitvoeringsovereenkomsten of Benelux-beschikkingen		
1.	Uitwisseling ANPR-gegevens ¹⁰	Artikel 13 lid 6
2.	Hit / no hit bevraging van politiedatabanken	Artikel 14 lid 5
3.	Raadpleging politiedatabanken in gemeenschappelijke politiepost	Artikel 15 lid 5
4.	Raadpleging van databanken tijdens gemengde patrouilles en gemeenschappelijke controles	Artikel 16 lid 5
5.	Raadpleging van het bevolkingsregister en andere overheidsregisters	Artikel 17 lid 2
6.	Grensoverschrijdende opsporing	Artikel 24 lid 4
7.	Grensoverschrijdend vervoer en begeleiding van vreemdelingen	Artikelen 25 lid 4 en 44 lid 3
8.	Aanduiding bevoegde autoriteit voor vervoer en dragen van wapens en munitie	Artikel 39 lid 3
9.	Afwijkende regeling strafrechtelijke aansprakelijkheid voor leden van speciale eenheden	Artikel 60 lid 4
Uitvoeringsafspraken		
1.	Grensoverschrijdende achtervolgingen	Artikel 21 lid 4
2.	Vervoer en begeleiding van personen, andere dan vreemdelingen	Artikel 25 lid 3
3.	Gemeenschappelijk gebruik van verbindingsofficieren	Artikel 28 lid 2
4.	Modaliteiten samenwerking in gemeenschappelijke politiecentra	Artikel 30 lid 3
5.	Samenwerking inzake opleiding, middelen en materieel	Artikel 31 lid 3

In het Benelux-politieverdrag zelf is niet voorzien in de mogelijkheid van voorlopige toepassing van het verdrag voorafgaand aan ratificatie en inwerkingtreding ervan.¹¹

4. Korte beschrijving van de inhoud van het Verdrag

Eerste titel - Algemene bepalingen

De eerste titel definieert de gebruikte begrippen, het doel van het Verdrag en de verhouding tot bestaande internationale overeenkomsten en het recht van de Europese Unie, waaronder de Schengen-Uitvoeringsovereenkomst.¹² Voor belangrijke begrippen als “bevoegde dienst”, “bevoegde autoriteit”, “politietoek” en “ambtenaar” wordt naar de bijlagen bij het Verdrag en naar het nationale recht van de landen verwezen. Voor Nederland zijn als bevoegde diensten aangewezen: het landelijk politiekorps, bedoeld in artikel 25, eerste lid, Politiewet 2012 en de Koninklijke marechaussee, voor zover belast met de uitvoering van de politietoek, bedoeld in artikel 4 van de Politiewet 2012. De verdragssamenwerking ziet niet op samenwerking tussen bijzondere opsporings- of inspectiediensten, zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA). Wel is de Dienst Vervoer & Ondersteuning (DV&O) van de Dienst Justitiële inrichtingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid aangewezen als de bevoegde dienst voor een bijzondere samenwerkingsvorm, namelijk het grensoverschrijdende vervoer en de begeleiding van personen en goederen.¹³ De bevoegde autoriteiten voor Nederland zijn de

¹⁰ Automatic NumberPlate Recognition, ofwel geautomatiseerde vergelijking van kentekengegevens van voertuigen.

¹¹ Zie artikel 25 van het op 23 mei 1969 tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1972, 51 en Trb. 1977, 169).

¹² De op 19 juli 1990 te Schengen tot stand gekomen Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de bondsrepubliek Duitsland en de Franse republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (Trb. 1990, 145 en Trb. 2010, 291).

¹³ Zie het Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 21 januari 2014, nr. BOACAT2014/004, strekkende tot aanwijzing van buitengewoon opsporingsambtenaren bij de Dienst Vervoer & Ondersteuning, Stcrt. 2014, 2112.

Minister van Justitie en Veiligheid, de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, de Minister van Defensie, de officieren van justitie en de burgemeesters, elk voor zover het hun bevoegdheden betreft.¹⁴

Een "politietak" wordt in artikel 1 van het Verdrag gedefinieerd als de overeenkomstig het nationale recht aan de bevoegde diensten toevertrouwde taak in het kader van de voorkoming, het onderzoek en de opsporing van strafbare feiten of de handhaving van de openbare orde en veiligheid, met inbegrip van de bescherming en begeleiding van personen en goederen. Een "ambtenaar" wordt gedefinieerd als het personeelslid van een bevoegde dienst, dat overeenkomstig het nationale recht is aangesteld voor de uitvoering van politietaken. In deze memorie van toelichting zal met het oog op de leesbaarheid verder worden gesproken over "politieambtenaren"; dat kan afhankelijk van de situatie zowel politieambtenaren omvatten als ook ambtenaren van de Koninklijke marechaussee of medewerkers van DV&O. Voor de begrippen "verwerkingsverantwoordelijke" en "verwerker" is in het Verdrag nadrukkelijk aangesloten bij de definities uit de EU-regelgeving inzake bescherming van persoonsgegevens uit 2016, omdat ook organisaties buiten de politie als zodanig kunnen kwalificeren.¹⁵

Tweede titel - Uitwisseling van persoonsgegevens en informatie

De tweede titel betreft uitwisseling van persoonsgegevens en informatie voor zover noodzakelijk voor de doelen van het Verdrag. De bepalingen over dit onderwerp zijn volledig gemoderniseerd in het licht van de Europese ontwikkelingen als gevolg van gebeurtenissen in de voorbije jaren¹⁶ en gegeven het belang van informatiedeling ter voorkoming, onderzoek of opsporing van strafbare feiten of de handhaving van de openbare orde en veiligheid. Deze titel geldt ook voor de grensoverschrijdende samenwerking tussen de speciale eenheden van de landen. Vanwege de gevoeligheid van de gegevensuitwisseling en de eigenheid van de wetgeving in de landen – zoals die met betrekking tot het vastleggen en bewaren van kentekengegevens van voertuigen¹⁷, de basisregistratie personen en de raadpleging van politiedatabanken in de gemeenschappelijke politiepoot in Baarle-Nassau/Baarle Hertog – bevat deze titel een vijftal grondslagen voor noodzakelijke uitvoeringsovereenkomsten waarin de landen meer gedetailleerde afspraken kunnen vastleggen. Tevens is voorzien in een grondslag voor gegevensverstrekking, voor zover het nationale recht van het aangezochte land zich daartegen niet verzet, ten behoeve van het treffen van bestuurlijke maatregelen door overheidsorganen die daartoe bevoegd zijn ter voorkomen van strafbare feiten en ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.¹⁸

Derde titel - Grensoverschrijdend optreden

De derde titel bevat een actualisering van enkele samenwerkingsvormen die op dit moment al in het Senningen-verdrag zijn voorzien, zoals het verlenen van grensoverschrijdende bijstand in de vorm van materieel en personeel, gemengde patrouilles en controles,

¹⁴ Wet- en regelgeving inzake Politiewet 2012 jo. Vreemdelingenwet 2000, Wetboek van Strafvordering en de Gemeentewet.

¹⁵ Waarbij nadrukkelijk ook naar de Algemene verordening gegevensbescherming is verwezen, conform het advies van de Autoriteit persoonsgegevens van 22 juni 2018.

¹⁶ Zoals de besluiten van de Raad van 2008/EU/JPB, nrs. 615, 616 en 617 en verschillende terroristische aanslagen, onder andere in Parijs (2015) en Brussel (2016).

¹⁷ Zie onder andere de nieuwe wettelijke regeling inzake vastleggen en bewaren van kentekengegevens die op 1 januari 2019 in werking is getreden (Stb. 2017, 462 en Stb. 2018, 472 en 473).

¹⁸ Zie bijvoorbeeld de Gemeentewet (o.a. stadionverboden), Drank- en Horecawet en de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

grensoverschrijdende achtervolging en observatie¹⁹ alsmede grensoverschrijdend vervoer en bescherming van personen. Bij de grensoverschrijdende achtervolging is een regeling zonder beperkingen overeengekomen die niet meer is beperkt tot de (strafbare) feiten zoals vastgelegd in de regeling inzake het Europees arrestatiebevel. Nieuw is de regeling van de grensoverschrijdende opsporing die het mogelijk maakt dat politieambtenaren op het grondgebied van een ander Benelux-land eenvoudige opsporingshandelingen kunnen verrichten.²⁰ Daarbij wordt uitgegaan van een zogeheten deurwaardersmodel, waarbij een buitenlandse ambtenaar bij zijn optreden altijd wordt vergezeld door een ambtenaar van de gaststaat. In het Verdrag is evenwel opgenomen dat België en Luxemburg onder omstandigheden en met inachtneming van strikte voorwaarden in onderling overleg af kunnen zien van het doen vergezellen van een politieambtenaar door een Belgische of Luxemburgse politieambtenaar. Wat Nederland betreft wordt onverkort aan het deurwaardersmodel vastgehouden. Het vergezellen door een ambtenaar van de gaststaat is dus zowel geboden wanneer Nederlandse ambtenaren aan de andere kant van de grens opsporingshandelingen verrichten als wanneer buitenlandse politieambtenaren dat in Nederland doen.

Voor de bepalingen inzake grensoverschrijdende achtervolging, observatie of gemengde patrouilles en gemeenschappelijke controles geldt dat het toepassingsbereik ten opzichte van het Senningen-verdrag is verruimd. Zij zijn in Nederland van toepassing op land, met inbegrip van de spoorwegen, op zee- en waterwegen en in het luchtruim.²¹ Ten aanzien van zeegebieden geldt dat de uitoefening van rechtsmacht dient te geschieden in overeenstemming met het internationaal recht van de zee. In aansluiting hierop is in het Verdrag een specifieke bepaling opgenomen voor het optreden van politieambtenaren op internationale treinen en schepen ingeval deze treinen of schepen de grens overschrijden (artikel 26 van het Verdrag). Deze bepaling maakt het mogelijk de op eigen grondgebied aangevangen uitoefening van bevoegdheden, bijvoorbeeld inzake grensbewaking, voort te zetten tot de eerstvolgende halteplaats.²² Tevens voorziet de bepaling in een vereenvoudigde overdracht van daarbij aangehouden personen of in beslag genomen goederen naar het grondgebied van de zendstaat. Ten slotte bevat titel 3 een bepaling over grensoverschrijdend voortzetten of aanvangen van wettelijke opdrachten met betrekking tot vervoer en begeleiding van personen en goederen. De bedoeling is dat de in deze bepaling opgenomen grondslag tot het sluiten van een uitvoeringsovereenkomst voor het vervoer van onder andere vreemdelingen gebruikt wordt om de op 16 juni 2016 te Brussel tot stand gekomen Uitvoeringsafspraken betreffende de samenwerking, begeleiding en ondersteuning bij repatriëringsmaatregelen over het grondgebied van de Benelux-landen (Trb. 2016, nr. 133) te actualiseren en uit te breiden.²³

¹⁹ Zie voor grensoverschrijdende observatie de artikelen 8 en 9 van het Samenwerkingsbesluit bijzondere opsporingsbevoegdheden 2019, waarin regels worden gesteld aan de inzet van een persoon in openbare dienst van een vreemde staat en de aan deze persoon te stellen eisen.

²⁰ Buitenlandse ambtenaren zijn in Nederland niet bevoegd om personen aan te houden. Dat is alleen anders bij aanhouding na grensoverschrijdende achtervolging (art. 54 lid 5 Wetboek van Strafvordering) en ontdekking op heterdaad van een (naar Nederlands recht) strafbaar feit, in welk geval iedereen bevoegd is om de verdachte aan te houden o.g.v. art. 53 Wetboek van Strafvordering.

²¹ Met name van belang voor de Koninklijke marechaussee gelet op de aan haar opgedragen taken (zie artikel 4 Politiewet 2012 jo. artikelen 47 en 48 Vw 2000).

²² Voor alle duidelijkheid: op doorgaande internationale treinen valt de uitoefening van bevoegdheden door zgn. trein-boa's (bijv. controle op geldig vervoersbewijs ingevolge de Wet personenvervoer 2000) niet binnen de reikwijdte van het Verdrag.

²³ Deze juridisch bindende uitvoeringsovereenkomst is thans gebaseerd op het op 27 mei 2005 te Prüm tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Frankrijk, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Oostenrijk inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van het terrorisme, de grensoverschrijdende criminaliteit en de illegale migratie (Trb. 2005, 197 en Trb. 2008, 188).

Vierde titel - Andere vormen van samenwerking

De vierde titel betreft eveneens een actualisering van vormen van samenwerking die in het Senningen-verdrag zijn opgenomen. Het gaat onder meer om het bij elkaar plaatsen van verbindingsofficieren en het gemeenschappelijk gebruik van verbindingsofficieren die de Benelux-landen vertegenwoordigen bij derde landen of bij internationale organisaties. De grondslag voor het maken van uitvoeringsafspraken terzake zal worden benut voor een herziening van de op 29 april 2011 in Benelux-verband gemaakte afspraken met betrekking tot het gezamenlijk gebruik van het netwerk van verbindingsofficieren op grond van artikel 17 van het Senningen-verdrag. Daarnaast betreft het samenwerking in het kader van het organiseren van gemeenschappelijke opleidingen met het oog op het verwerven van kennis en inzicht in elkaars wetgeving, de structuur van de politieorganisatie en de politiepraktijk in de landen en het organiseren van gemeenschappelijke oefeningen. Ook over aankoop van middelen en materieel en de uitwisseling van personeel kunnen de bevoegde diensten uitvoeringsafspraken maken. Het recht van overpad en doortocht over elkaars grondgebied, waarbij van vervoermiddelen gebruik kan worden gemaakt, is geactualiseerd. Nieuw is de bepaling die, in aansluiting op het Europese onderzoeksbevel en de wederzijdse rechtshulp in strafzaken, een regeling bevat om in spoedeisende zaken, zoals verkeersongevallen, een verzoek aan een ander land te doen om sporen of bewijsmateriaal veilig te stellen ingeval de persoon op wie het verzoek betrekking heeft zich op het grondgebied van dat land bevindt. Een soortgelijke bepaling is opgenomen in het Verdrag van Enschede tussen Nederland en Duitsland.²⁴

Vijfde titel - Bevoegdheden

De vijfde titel bevat een catalogus van bevoegdheden van politieambtenaren voor de verschillende vormen van optreden of bij een grensoverschrijdende aanwezigheid op het grondgebied van een ander land. In het Senningen-verdrag zijn de bevoegdheden verspreid over het verdrag opgenomen. Het gaat bij de in titel 5 omschreven bevoegdheden om bevoegdheden die het nationale recht van de Benelux-landen gemeen hebben in het kader van de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de strafrechtelijke handhaving. In Nederland gaat het om bevoegdheden die zijn geregeld in het Wetboek van Strafvordering, de Wet wapens en munitie, de Gemeentewet, de Politiewet 2012 en de Vreemdelingenwet 2000, alsmede de op deze wetten gebaseerde regelgeving.²⁵ Voor de praktijk is van belang dat de in het Verdrag geregelde bevoegdheden dienen te worden uitgeoefend met inachtneming van het recht van de gaststaat inclusief de aldaar geldende geweldsinstructies. Mede in verband met eventuele toekomstige ontwikkelingen in de nationale wetgevingen van de Benelux-landen is in het Verdrag nadrukkelijk uitgesloten dat een politieambtenaar bij het overschrijden van de grens over méér bevoegdheden zou beschikken dan waarover hij in zijn eigen land op grond van het nationale recht beschikt (artikel 35, eerste lid, en artikel 53, achtste lid, van het Verdrag). De ratio hiervan is het belang – waarvoor de Benelux-landen jegens elkaar instaan – dat grensoverschrijdende ambtenaren in eigen land daadwerkelijk geoefend en bekwaam zijn in het gebruik van de hun toekomende (dwang)bevoegdheden, daarbij inbegrepen het gebruik van (vuur)wapens

²⁴ Het op 2 maart 2005 te Enschede tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Bondsrepubliek Duitsland inzake de grensoverschrijdende politie samenwerking en de samenwerking in strafrechtelijke aangelegenheden (Trb. 2005, 86 en 241).

²⁵ Het gaat bij de verschillende vormen van grensoverschrijdend optreden, afhankelijk van de aard en context van het politieoptreden, om persoons- en zaaksgerichte bevoegdheden zoals staandehouden, aanhouden, doorzoeken, fouilleren, het geven van bevelen en het treffen van voorlopige maatregelen in het belang van de veiligheid en de gezondheid. Voor zover redelijkerwijs noodzakelijk mogen de ambtenaren ook geweld aanwenden en gebruikmaken van vrijheidsbeperkende middelen. Voor vrijheidsberoving van personen gedurende grensoverschrijdend vervoer en begeleiding dient altijd een zelfstandige titel te bestaan in het toepasselijke nationale recht, die wordt erkend door de andere staten (artikel 41, eerste lid van het Verdrag).

en vrijheidsbeperkende middelen, zodat het gebruik ervan in de verschillende operationele situaties waarin het Benelux-politieverdrag de grensoverschrijdende ambtenaren kan brengen, voor de ambtenaar geen andere risico's oplevert dan wanneer deze op het eigen grondgebied opereert en optreedt.

Daarnaast bevat deze titel een modernisering van de bepalingen van het Senningen-verdrag inzake het vervoeren en dragen van wapens en munitie, het gebruik van dwang en geweld, het gebruik van voertuigen, de identificatie en de uiterlijke herkenbaarheid en de verslaglegging na afloop van elk grensoverschrijdend optreden.²⁶ Daarbij geldt als hoofdregel dat een politieambtenaar die zich op het grondgebied van een andere staat bevindt, als zodanig herkenbaar moet zijn (uniform); alleen dan kan hij bevoegdheden uitoefenen die hem in het Verdrag zijn toegekend. Het Verdrag bevat ook een voorziening voor het afschermen van de identiteit van grensoverschrijdende ambtenaren in geval van strafrechtelijke vervolging. Voorts is de bepaling gemoderniseerd die ziet op het na afloop van het grensoverschrijdend optreden uitbrengen van een verslag ervan door de zendstaat aan de gaststaat, waarbij is bepaald dat de bevoegde diensten hierover nadere uitvoeringsafspraken maken. Voor de ambtenaar van de zendstaat of diens operationeel leidinggevende die dwang of geweld heeft gebruikt geldt de verplichting om van de geweldsaanwending achteraf melding te doen bij de bevoegde autoriteiten van de gaststaat alleen voor zover het recht van de gaststaat aan zijn eigen ambtenaren een meldplicht oplegt. Indien een Nederlandse ambtenaar in een ander Benelux-land optreedt, geldt derhalve niet de meldplicht geweldsaanwending zoals die is opgenomen in de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren, maar het Belgische of Luxemburgse recht inzake geweldmelding. Een bevoegdheid die ook reeds in het Senningen-verdrag is opgenomen en in het Benelux-politieverdrag wordt gecontinueerd, betreft het recht van iedere politieambtenaar die zich in het kader van een politietaak of een politieopleiding of op basis van een ander internationaalrechtelijk instrument op het grondgebied van een ander land bevindt, om een vuurwapen af te vuren ter wettige verdediging van zichzelf of van een ander (de strafrechtelijke noodweerexceptie of de afweerbevoegdheid van een politieambtenaar).²⁷ Daarbij zij aangetekend dat voor leden van speciale eenheden die over automatische of afstandprecisievuurwapens beschikken een aparte bepaling is opgenomen in titel zes.

Zesde titel - Grensoverschrijdend optreden van speciale eenheden

De zesde titel bevat een zelfstandige regeling binnen het Benelux-politieverdrag voor het grensoverschrijdend optreden door speciale eenheden. Voor wat betreft de operationele inzet van speciale eenheden is deze regeling nieuw ten opzichte van het Senningen-verdrag dat geen basis bevat voor grensoverschrijdende inzet van speciale eenheden, in of buiten crisissituaties. Deze titel bouwt met name voort op het Besluit 2008/617/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 ter verbetering van de samenwerking in crisissituaties tussen de speciale

²⁶ Daarbij is afgestapt van het onderscheid dat het Senningen-verdrag maakt tussen individuele materiële dwangmiddelen (uitrusting en bewapening van de ambtenaren waarmee dwang kan worden uitgeoefend) en collectieve materiële dwangmiddelen (bewapening, middelen en materieel voor gezamenlijk gebruik waarmee dwang kan worden uitgeoefend).

²⁷ Deze laatste term wordt gebruikt in het ontwerpbesluit tot wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en overige opsporingsambtenaren en het Besluit bewapening en uitrusting politie in verband met het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen, geweldsmiddelen en mechanische middelen. Vgl. ook het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het opnemen van een specifieke strafuitsluitingsgrond voor opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en een strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie en de wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het opnemen van een grondslag voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren (geweldsaanwending opsporingsambtenaren), Kamerstukken I 2019/20, 34641 nr. A.

interventie-eenheden van de lidstaten van de Europese Unie (PbEU 2008, L 210). In België heeft de wetgever kort geleden een regeling getroffen voor de inzet van buitenlandse speciale interventie-eenheden op het nationale grondgebied in crisissituaties.²⁸ Voor Nederland gaat het in deze titel om de inzet van de bijzondere bijstandseenheden, bedoeld in artikel 59 van de Politiewet 2012. De speciale eenheden in Nederland zijn volgens hun wettelijke taakomschrijving in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde belast met:

- a. het bestrijden van alle vormen van ernstig geweld of terrorisme over het gehele geweldsspectrum,
- b. de beveiliging van personen of objecten in bijzondere situaties waaronder het beveiligen van ambtenaren van de Algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst bij operaties van die dienst en
- c. het uitvoeren van andere door de Ministers van Justitie en Veiligheid en van Defensie opgedragen bijzondere onderdelen van de politietaak.²⁹

Wat de taken van speciale eenheden in verschillende Europese landen met elkaar gemeen hebben is dat zij politietaken uitvoeren in het hoogste gedeelte van het geweldsspectrum. Met het oog op de uitoefening van deze gespecialiseerde taken zijn de leden van deze eenheden opgeleid en geoefend op specifieke inzetscenario's met daarbij behorende operationele plannen om situaties van ernstige dreiging het hoofd te bieden. Zij beschikken daartoe over zwaardere wapens dan reguliere politiediensten, zoals automatische wapens of afstandsprecisievuurwapens.³⁰ Met het oog hierop bepaalt het Benelux-politieverdrag dat leden van speciale eenheden tijdens een grensoverschrijdend optreden of een grensoverschrijdende aanwezigheid de wapens en munitie die in hun eigen land tot hun uitrusting behoren, mogen vervoeren en dragen, mits deze vervoerd en gedragen mogen worden door de leden van de speciale eenheden van de Verdragsluitende Partij op wier grondgebied ze optreden of aanwezig zijn (artikel 58, eerste lid, van het Verdrag). In aansluiting hierop is geregeld dat leden van speciale eenheden die in hun eigen land bevoegd zijn om automatische wapens of afstandsprecisievuurwapens te gebruiken, deze wapens tijdens een grensoverschrijdend optreden of een grensoverschrijdende aanwezigheid mogen afvuren onder dezelfde wettelijke voorwaarden als de leden van de speciale eenheden op wier grondgebied zij zich bevinden (artikel 59, tweede lid, van het Verdrag). Naast de bevoegdheid (en daarmee de geoefendheid en bekwaamheid) om deze wapens in eigen land te gebruiken, is voor het daadwerkelijk gebruik van automatische of afstandsprecisievuurwapens op het grondgebied van een ander Benelux-land, het recht van de gaststaat derhalve bepalend (waaronder de geweldsinstructies).³¹ Ook voor de leden van de speciale eenheden geldt dat zij bij inzet op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Partij, in geen geval bevoegdheden mogen uitoefenen waarover zij in eigen land niet beschikken (artikelen 53, achtste lid, 54, tweede lid, 55, tweede lid, 57, tweede lid, van het Verdrag).

Mede in verband met de speciale taken en opdrachten van de speciale eenheden kent het Benelux-politieverdrag de mogelijkheid om een uitvoeringsovereenkomst te sluiten waarin

²⁸ Wet van 19 juli 2018 (nr. 2018031653) die een daartoe strekkende titel III invoegt in de wet van 26 april 2002 houdende de essentiële elementen van het statuut van de personeelsleden van de politiediensten en houdende diverse andere bepalingen met betrekking tot de politiediensten.

²⁹ Artikel 1, tweede lid, van de Regeling Dienst speciale interventies.

³⁰ Zie hiervoor het Besluit bewapening en uitrusting politie en nadere ministeriële regelgeving.

³¹ In Nederland zijn de geweldsinstructies vervat in de bij of krachtens de Politiewet 2012 gegeven regels, waaronder de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren. Zie voor de definitie van het begrip geweldsinstructie het nieuw voorgestelde artikel 90novies in het Wetboek van Strafrecht in het wetsvoorstel geweldsaanwending politieambtenaren (Kamerstuk 34641). In België hebben de geweldsinstructies het karakter van "dienstrichtlijnen".

een afwijkende regeling kan worden overeengekomen inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de leden van de speciale eenheden. Zolang van deze mogelijk geen gebruik wordt gemaakt, geldt dat de positie van een lid van de speciale eenheid gelijk is aan die van een ambtenaar van het land waar de inzet plaatsvindt, derhalve ook wat betreft strafbare feiten die door hen (of tegen hen) tijdens de inzet mochten worden begaan.

De regeling voor de speciale eenheden in de zesde titel onderscheidt verschillende vormen van grensoverschrijdend optreden, waaronder bijstandsverlening door speciale eenheden in crisissituaties. Van een crisissituatie is sprake wanneer de bevoegde autoriteiten van een Verdragsluitende Partij – in Nederland in beginsel de Minister van Justitie en Veiligheid op grond van artikel 59, derde lid, Politiewet 2012 – op redelijke gronden kan aannemen dat een strafbaar feit een ernstige rechtstreekse fysieke of materiële bedreiging vormt voor personen, eigendom, infrastructuur of instanties op het nationale grondgebied. Er kan in een crisissituatie om bijstand van buitenlandse speciale eenheden worden verzocht wanneer de middelen van de eigen speciale eenheden ontoereikend of niet inzetbaar zijn of indien door de bijstand van buitenlandse speciale eenheden vertraging kan worden vermeden die het beëindigen van de crisissituatie zou bemoeilijken. Bij inzet in crisissituaties beschikken de leden van de speciale eenheden over dezelfde bevoegdheden als waarover de leden van de speciale eenheden van de Verdragsluitende Partij op wier grondgebied zij optreden, waaronder de bevoegdheid tot het aanhouden van een verdachte. Zij kunnen evenwel geen bevoegdheden uitoefenen waarover zij niet beschikken in hun eigen land. Daarnaast regelt de zesde titel de bijstandsverlening door speciale eenheden, op verzoek, buiten crisissituaties,³² grensoverschrijdende achtervolging door leden van speciale eenheden en opleidingen en oefeningen. Bij inzet buiten crisissituaties beschikken de leden van de speciale eenheden over de in titel 5 geregelde bevoegdheden.

Het Benelux-politieverdrag draagt de speciale eenheden daarbij ook op om gezamenlijke oefeningen te organiseren met het oog op bijstandsverlening in en buiten crisissituaties. Van belang is ook dat op 10 oktober 2018 in EU verband afspraken zijn gemaakt over een nauwere samenwerking tussen Europese landen als het gaat om de grensoverschrijdende inzet van speciale politie-eenheden aangezien terrorisme en georganiseerde misdaad nu eenmaal geen grenzen kennen. Tegelijkertijd vonden toen op verschillende plaatsen in Europa gezamenlijke oefeningen plaats tussen speciale eenheden van de landen. Geoefend werd op een aantal scenario's, zoals als een gijzeling op een schip, in een metro en in een concertzaal.³³ Ook voorziet de regeling in het Benelux-politieverdrag in de situatie dat de speciale eenheden bij een grensoverschrijdend optreden of een grensoverschrijdende aanwezigheid deel uitmaken van de reguliere politiediensten.

Zevende titel – Wijze van toepassing en slotbepalingen

De afsluitende zevende titel bevat bepalingen over de toepassing van het Benelux-politieverdrag, de uitvoeringsovereenkomsten en -afspraken, de geschillenbeslechting en de evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van het Verdrag in de praktijk door de bevoegde ministers (binnen vijf jaar na inwerkingtreding). In de artikelen over de uitvoeringsinstrumenten en de geschillenbeslechting komt de inbedding van dit Verdrag in de institutionele structuur van de Benelux Unie tot uitdrukking. Zo in §3 is aangegeven, wordt in artikel 62, vierde lid, van het Verdrag de mogelijkheid geschapen om ter uitvoering van het Benelux-politieverdrag een "Benelux-beschikking" aan te nemen. In artikel 64 wordt

³² Bij verzoeken van andere landen om bijstand van de speciale eenheden buiten crisissituaties, bijvoorbeeld grote evenementen, betreft de Minister van Justitie en Veiligheid de Minister van Defensie.

³³ Nieuwsbericht van 10 oktober 2018 op de website Europol.europa.eu. Europol heeft onder andere tot taak de lidstaten te helpen bij het organiseren van opleidingen (artikel 4, eerste lid, onder i, van Verordening (EU)2016/794).

daarnaast bepaald dat het Benelux-Gerechtshof ten aanzien van het Benelux-politieverdrag en de daarop gebaseerde juridische bindende uitvoeringsinstrumenten zowel beschikt over de bevoegdheid om kennis te nemen van vragen betreffende de uitleg, als over een adviserende bevoegdheid.³⁴

Tot slot bevat het Benelux-politieverdrag in de slotbepalingen een aantal standaardbepalingen die geen nadere toelichting behoeven.

5. Financiële en andere gevolgen

Het Benelux-politieverdrag bepaalt dat elk land de eigen kosten van de samenwerking draagt. Wel kunnen de bevoegde diensten van de verdragspartijen in voorkomende gevallen een afwijkende regeling overeenkomen. In zijn algemeenheid kan gezegd worden dat het verdrag de operationele grensoverschrijdende samenwerking eenvoudiger maakt. Dat geldt met name voor het grensoverschrijdend optreden, zowel in gezamenlijkheid met andere verdragspartijen als zelfstandig zoals bij de grensoverschrijdende achtervolging of het uitvoeren van controles op doorgaande treinverbindingen. Ook de grensoverschrijdende begeleiding van justitiabelen, rechtens van hun vrijheid beroofde vreemdelingen en de beveiliging van te beschermen personen zijn op de praktijk toegesneden regelingen geworden die de inzet van de betrokken diensten efficiënter mogelijk maakt. Het verdrag creëert waar het de grensoverschrijdende operationele inzet van de politie betreft geen volledig nieuwe inzetvormen maar maakt deze vooral beter uitvoerbaar in de operationele (samenwerkings-)praktijk. Volledig nieuw is wel de regeling dat de speciale eenheden van de verdragspartijen op verzoek (bijstand) of in crisissituaties op elkaars grondgebied kunnen worden ingezet. Daar is wederzijds behoefte aan.

Voor de Nederlandse politie en de Koninklijke marechaussee geldt dat het verdrag de operationele grensoverschrijdende inzet eenvoudiger en efficiënter maakt dan onder het huidige regime van het verdrag van Senningen van 2004. De inzet die mogelijk is op grond van het nieuwe verdrag zal daarmee niet wezenlijk verschillen van die welke thans al plaatsvindt en kan worden uitgevoerd met de ter beschikking staande middelen. Waar die inzet significant zal afwijken van de huidige praktijk is dat dan ook niet een primair gevolg van het nieuwe verdrag als wel van de omvang van de inzet waartoe door het gezag is besloten. De bevoegdheden voor en mogelijkheden tot operationele samenwerking die direct samenhangen met de goedkeuring en uitvoering van het verdrag die met dit wetsvoorstel beoogd worden, zullen qua inzet van de politie en andere betrokken diensten - grosso modo - niet afwijken van de huidige praktijk of kunnen worden uitgevoerd met de beschikbare capaciteit. Naar verwachting levert dit geen meerlasten op voor de politiebegroting.

Naast deze bevoegdheden en mogelijkheden tot operationele inzet en samenwerking die direct samenhangen met de goedkeuring en inwerkingtreding van het verdrag biedt het verdrag een aantal verdergaande vormen van samenwerking door middel van het sluiten van uitvoeringsovereenkomsten (zie het overzicht in §3 van deze toelichting). Deze uitvoeringsovereenkomsten zijn, afgezien van die in artikel 39, derde lid, geen noodzakelijke voorwaarden voor het in werking treden van het verdrag.

Op dit moment zijn de uitvoeringsovereenkomsten van de artikelen 13, 14, 15, 25 jo. 44 en 39 in onderhandeling tussen de (betrokken) verdragspartijen. Twee van deze uitvoeringsovereenkomsten zullen voorzienbaar geen effect hebben voor of verandering

³⁴ Zie in dit verband ook de Gemeenschappelijke memorie van toelichting bij de artikelen 63 t/m 65 (bijlage bij deze memorie van toelichting).

brengen in de huidige inzet van de betrokken diensten. Dat zijn de overeenkomsten op grond van de artikelen 25 jo. 44 en 39. De uitvoeringsovereenkomsten van titel 2 van het verdrag maken een aantal innovaties mogelijk op het gebied van informatiedeling. Het daadwerkelijk toepassen van deze mogelijkheden in het verdrag is afhankelijk gemaakt van een nadere regeling. Dat betreft voor de politie de mogelijkheid om ANPR-referentielijsten te delen (artikel 13), wederzijds politiedatabanken te bevragen op basis van hit no hit (artikel 14), raadpleging van politiedatabanken in gemeenschappelijke politieposten (artikel 15) en de raadpleging van de voor de politie toegankelijke databanken tijdens gemengde patrouilles en gemeenschappelijke controles (artikel 16). Deze nieuwe mogelijkheden vergen enerzijds organisatorische en (incidentele) technische aanpassingen en kunnen anderzijds bijdragen aan een vermindering van het aantal verzoeken om rechtshulp of informatiedeling.

Of uit deze uitvoeringsovereenkomsten onvoorziene incidentele en structurele kosten voortvloeien voor de betrokken uitvoeringsdiensten (die redelijkerwijs niet binnen de huidige kaders kunnen worden opgevangen) is vooraf niet goed te bepalen. Dat is primair het gevolg van het feit dat de teksten van deze uitvoeringsovereenkomsten nog niet zijn vastgesteld, laat staan in werking zijn getreden. De gewenste inwerkingtredingsdatum van de uitvoeringsovereenkomsten m.b.t. de artikelen 13, 14 en 15 die op dit moment in onderhandeling zijn is (deels) ook afhankelijk van de mate waarin de betrokken politiediensten van de verdragspartijen de daarvoor benodigde (technische) voorzieningen ingeregeld hebben. Uitvoeringsovereenkomsten volgend uit het Verdrag worden zodanig opgesteld dat zij passen binnen de taakuitvoeringsmogelijkheden en de bedrijfsvoeringskaders. Om de impact van het Verdrag en de onderliggende overeenkomsten scherp in beeld te houden is er een evaluatiebepaling aan het wetsvoorstel toegevoegd ingevolge welke de nieuwe verdragssamenwerking en de onderhavige wet binnen drie jaar na inwerkingtreding van het Verdrag worden geëvalueerd en het evaluatieverslag aan de beide Kamers wordt gezonden (artikel 5). Eventueel gewenste aanvulling hierop, mogelijk volgend uit de al de voorziene evaluatie, zal zijn weg vinden via de gebruikelijke planning- en controlcyclus.

6. Bescherming van persoonsgegevens

Aangezien de tweede titel van het verdrag over uitwisseling van persoonsgegevens en informatie gaat, hebben Nederland en België over het ontwerpverdrag advies ingewonnen bij hun gegevensbeschermingsautoriteiten. Op de in dat stadium ontvangen adviezen is acht geslagen bij de definitieve verdragstekst. Indien nodig of wenselijk zal bij de uitvoeringsovereenkomsten en –afspraken die zien op verwerking van persoonsgegevens, een gegevensbeschermingseffectbeoordeling worden uitgevoerd door de bij de verwerking betrokken partijen (zie artikel 4c van de Wet politiegegevens).

7. Consultatie

Het wetsvoorstel is om advies toegezonden aan de Korpschef van de Nationale politie, de Commandant van de Koninklijke Marechaussee, de voorzitter van het College van procureurs-generaal, de Regioburgemeesters, de politievakbonden (ACP, ANVP en Politiebond), de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP) en het Adviescollege toetsing regeldruk. Laatstgenoemde organisatie heeft laten weten van het uitbrengen van een advies af te zien. Van de Politiebond werd geen reactie ontvangen. Namens de ACP en de ANVP is een reactie ontvangen van de Coalitie voor Veiligheid/European Police Union.³⁵

³⁵ In de Coalitie voor Veiligheid / European Police Union werken tal van nationale en internationale vakbonden in het veiligheidsdomein samen, zie: <https://www.coalitievoorveiligheid.nl/>.

Alle geraadpleegde instanties hebben met instemming kennisgenomen van het nieuwe Verdrag en van de daarbij behorende uitvoeringswetgeving. De actualisering van het bestaande Verdrag tussen België, Nederland en Luxemburg ontmoet bijval omdat daarmee meer tegemoet kan worden gekomen aan de operationele behoefte aan samenwerking in het kader van de voorkoming, het onderzoek en de opsporing van strafbare feiten en de handhaving van de openbare orde en veiligheid tussen de landen.

Vanuit die achtergrond hebben de Regioburgemeesters gevraagd te benadrukken dat de lokale driehoek, bedoeld in artikel 13 van de Politiewet 2012, het aangewezen gremium is om geplande grensoverschrijdende politie-activiteiten tussen de gezagsdragers te bespreken in verband met de impact die deze activiteiten kunnen hebben op de samenleving en de gevolgen voor de openbare orde (denk aan een gezamenlijke oefening met buitenlandse bewapende politieambtenaren waarbij van een internationale trein gebruik wordt gemaakt).

De AP maakt in haar advies twee opmerkingen over de aansluiting van het Verdrag op de nationale implementatie van Richtlijn 2016/680 ervan, in de Wet respectievelijk het Besluit politiegegevens en verzoekt om verduidelijking in deze toelichting.

Zoals de AP met betrekking tot artikel 9 van het Verdrag terecht aangeeft dient onderscheid te worden gemaakt tussen de verwerking door dezelfde of een andere verwerkingsverantwoordelijke voor een ander doel binnen de doelen van de richtlijn, en verwerking voor doeleinden buiten de richtlijn.

Artikel 9 van het Verdrag bepaalt dat voor iedere (door-)verstrekking aan een andere overheidsinstantie van een Verdragsluitende Partij door de bevoegde dienst van diezelfde Verdragsluitende Partij die de persoonsgegevens heeft ontvangen de toestemming vereist is van de bevoegde dienst die de persoonsgegevens heeft verstrekt aan de ontvangende bevoegde dienst van de andere Verdragsluitende Partij. Dat vereiste geldt zowel bij het gebruik voor een doel binnen de doelen van de richtlijn als buiten de doelen van de richtlijn. Deze bepaling maakt daarmee duidelijk dat de initieel verstrekken bevoegde dienst vervolgens geheel conform de bepalingen van de Richtlijn, artikelen 4, 8 en 9 in het bijzonder, of in voorkomend geval de AVG, en de respectievelijke implementatiewetten en andere bepalingen ter uitvoering van deze instrumenten in het nationale recht van de Verdragsluitende Partijen dient te besluiten over een dergelijke doorverstrekking. Die gebondenheid aan deze bepalingen geldt zowel voor het gebruik voor een doel binnen de doelen van de richtlijn als wel buiten de doelen van de richtlijn. Dat laatste onderscheid is bepalend voor het toepasselijke regime. Bij (door-)verstrekking binnen de doelen van de richtlijn geeft artikel 10 een nadere invulling van de doelbinding bij de verdere verwerking.

Waar die (door-)verstrekking plaatsvindt met het oog op een doel buiten de doeleinden van de richtlijn, dient daarvoor hetzij in het Unierecht hetzij in het nationale recht een expliciete grondslag aanwezig te zijn. Voor Nederland is dat bijvoorbeeld artikel 4.3 van het Besluit politiegegevens.

Zowel de AP als de politie wijzen in hun reactie op de redactie van artikel 4, derde lid, van het Verdrag. Daarin is bepaald dat bevoegde diensten "in de mate dat het nationale recht van de aangezochte Verdragsluitende Partij zich hier niet uitdrukkelijk tegen verzet" op verzoek persoonsgegevens kunnen verstrekken voor de uitvoering van hun wettelijke opdrachten ten behoeve van het treffen van bestuurlijke maatregelen door

overheidsinstanties die daartoe bevoegd zijn ter voorkoming van strafbare feiten en ter handhaving van de openbare orde en veiligheid.

Die redactie is gekozen zodat deze verstrekking voor andere verdragspartijen (ook) mogelijk is op basis van het Verdrag zelf als ware dit onderdeel van het nationale recht. Voor de toepassing in Nederland wordt vastgehouden aan artikel 8, eerste lid, van de Richtlijn. Er dient derhalve een expliciete grondslag in het nationale recht of het Unierecht te zijn voor een dergelijke verstrekking.

De politie, de Regioburgemeesters en de Coalitie voor Veiligheid/European Police Union hebben aangedrongen op een zorgvuldige en duidelijke uitwerking van het verdrag in de uitvoeringsovereenkomsten en –afspraken. In §6 van deze toelichting is het belang van artikel 4c van de Wet politiegegevens benadrukt, alvorens zal kunnen worden overgegaan tot het sluiten van uitvoeringsovereenkomsten en –afspraken die gevolgen hebben voor verwerking van persoonsgegevens en daarbij gebruikte geautomatiseerde systemen. Om dit te kunnen monitoren is, mede naar aanleiding van het verzoek van de politie, een evaluatiebepaling in het wetsvoorstel opgenomen (artikel 5).

8. Een ieder verbindende bepalingen

Naar het oordeel van de regering kan een aantal bepalingen in het Benelux-politieverdrag worden aangemerkt als een ieder verbindende bepalingen in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet, die aan andere rechtssubjecten rechten of bevoegdheden toekennen of plichten opleggen.³⁶ Naar het oordeel van de regering kan ten eerste artikel 8 als een ieder verbindende bepaling worden aangemerkt, voor zover de in dat artikel genoemde “verwerker” een natuurlijke persoon of een rechtspersoon is die namens de verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt. Daarnaast kan naar het oordeel van de regering artikel 21, derde lid, als een ieder verbindende bepaling worden aangemerkt. In dat lid wordt namelijk bepaald dat de aldaar nader omschreven personen, die na een grensoverschrijdende achtervolging zijn aangehouden, na uiterlijk zes uren – de uren tussen 00:00-09:00 niet meegeteld – in vrijheid moeten worden gesteld, tenzij de autoriteiten van de gaststaat voordien een Europees aanhoudingsbevel hebben ontvangen. Hetzelfde geldt voor artikel 26, vierde lid, waarin wordt bepaald dat een persoon die is aangehouden op een internationale trein of schip, die na aanhouding om praktische redenen een grensoverschrijding heeft moeten maken, zo spoedig mogelijk wordt teruggevoerd naar het grondgebied van de Verdragsluitende Partij op wier grondgebied de aanhouding is verricht. Ten slotte kunnen alle bepalingen waarin aan buitenlandse (politie)ambtenaren en/of leden van de speciale eenheden binnen de Nederlandse rechtsorde rechten of bevoegdheden worden toegekend of plichten worden opgelegd als een ieder verbindende bepalingen worden aangemerkt. Het gaat daarbij om de volgende bepalingen: artikel 19, tweede en vijfde lid, artikel 21, eerste en derde lid, artikel 22, vierde lid, artikel 23, eerste lid, artikel 26, eerste en tweede lid, artikel 32, artikel 35, eerste lid, artikel 36, eerste lid, artikel 37, artikel 38, artikel 39, eerste en tweede lid, artikel 40, eerste, tweede, derde, vierde en zesde lid, artikel 41, eerste, tweede en derde lid, artikel 42, artikel 43, artikel 44, eerste lid, artikel 47, artikel 49, artikel 50, artikel 53, achtste en tiende lid, artikel 54, tweede lid, artikel 55, eerste en tweede lid, artikel 57, eerste, tweede en derde lid, artikel 58, eerste en tweede lid en artikel 59, eerste en tweede lid.

9. Koninkrijkspositie

³⁶ Het gaat daarbij om bepalingen die onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te kunnen worden toegepast (HR 1 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP3044 en HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928).

Wat betreft het Koninkrijk der Nederlanden, zal het Benelux-politieverdrag ingevolge artikel 67, onder c, van het Verdrag alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

10. Uitvoeringsbepalingen

Een tweetal verdragsbepalingen maakt uitvoeringswetgeving nodig om de verdragsverplichtingen in de nationale rechtsorde te kunnen effectueren. Het betreft de artikelen 26, vierde lid, en artikel 49 van het Verdrag. Artikel 49 van het Verdrag verplicht tot gelijkstelling van buitenlandse politieambtenaren, bij optreden in Nederland, aan nationale ambtenaren voor wat betreft de strafrechtelijke aansprakelijkheid. De uitvoeringsbepalingen betreffen een aanpassing van het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering die samenhangt met de in Nederland in voorbereiding zijnde nieuwe wettelijke regeling over geweldsaanwending door opsporingsambtenaren.³⁷ Deze regeling zal ook voor buitenlandse politieambtenaren relevant zijn bij optreden in Nederland. Omgekeerd is behoefte aan een strafbaarstelling indien Nederlandse ambtenaren in het buitenland optreden en daarbij de aldaar geldende geweldsinstructie schenden. De betreffende uitvoeringsbepalingen (artikelen 3 en 4) zullen niet eerder in werking treden dan nadat het desbetreffende wetsvoorstel waarin de nieuwe regeling is opgenomen tot wet is verheven en in werking is getreden.

ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2 (terugtocht)

Artikel 26 van het Verdrag regelt het grensoverschrijdend optreden op internationale treinen en schepen. Zo mogen ambtenaren een controlemaatregel voortzetten op het grondgebied van een ander land en krachtens het vierde lid mag een ambtenaar die op zijn eigen grondgebied een aanhouding of inbeslagneming heeft verricht deze aanhouding en inbeslagneming voortzetten op het grondgebied van een ander land. De aangehouden persoon dient in dit geval zo spoedig mogelijk te worden teruggebracht naar het land waar de aanhouding is verricht en de bevoegde autoriteiten van de gaststaat worden onverwijld over de situatie geïnformeerd. In de periode die is gelegen tussen de aanhouding en het moment waarop de aangehouden persoon kan worden teruggevoerd, dient de betrokkene te worden vastgehouden. Dit geldt zowel aan boord van de trein of het schip op Nederlands grondgebied als na aankomst in Nederland. Buitenlandse ambtenaren zijn in Nederland echter niet bevoegd om personen aan te houden of van hun vrijheid te beroven. Dat is alleen anders bij ontdekking op heterdaad van een (naar Nederlands recht) strafbaar feit. In dat geval is iedereen op grond van artikel 53 Sv bevoegd om de verdachte aan te houden en te beletten dat de betrokkene vlucht. Aanhouding door buitenlandse ambtenaren is ook mogelijk indien de buitenlandse ambtenaar een verdachte achtervolgt over de grens naar Nederland heen. Hiervoor is dan wel een verdragsregeling vereist (zie artikel 21 van het Verdrag) en de ambtenaar moet de verdachte na aanhouding meteen overdragen aan een Nederlandse opsporingsambtenaar (zie artikel 21 van het Verdrag). Van deze beide gevallen is geen sprake in de situatie als bedoeld in artikel 26, vierde lid, van het Verdrag.

Op grond van artikel 26, vierde lid, van het Verdrag blijft de door een buitenlandse ambtenaar aan boord van een internationale trein of schip verrichte aanhouding ook na grensoverschrijding in Nederland van kracht. Bijvoorbeeld wanneer de aanhouding door een

³⁷ Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het opnemen van een specifieke strafuitsluitingsgrond voor opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en een strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie en wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het opnemen van een grondslag voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren (geweldsaanwending opsporingsambtenaar) (Kamerstukken I 2019/20, 34641, A).

Belgische ambtenaar plaatsvindt op Belgisch grondgebied, terwijl de eerstvolgende stop van de trein pas in Nederland is. Voor deze situatie is uitvoeringswetgeving nodig zodat verzekerd kan worden dat de betrokkene ter beschikking blijft van de ambtenaren die hem hebben aangehouden. De betrokkene kan vervolgens bij de eerstvolgende gelegenheid worden overgebracht naar het land waar de aanhouding heeft plaatsgevonden. Voor de uitvoeringsbepaling die is opgenomen in artikel 2 van dit wetsvoorstel is aansluiting gezocht bij de reeds bestaande regeling voor doortocht, zoals geregeld in de Uitleveringswet en de Overleveringswet. Van doortocht is sprake wanneer het voor de feitelijke uit- of overlevering noodzakelijk is dat de opgeëiste persoon over Nederlands grondgebied wordt vervoerd. Bij toepassing van artikel 26 is weliswaar geen sprake van vervoer van het ene land via Nederland naar het andere land, maar het vervoer over Nederlands grondgebied is vanwege de grensoverschrijding door internationale treinen en schepen evengoed onvermijdelijk. Deze figuur is terugtocht genoemd. Evenals bij de doortocht faciliteert Nederland op deze wijze het vervoer naar het land waar (het vervolg van) de strafrechtelijke procedure zal plaatsvinden.

In het derde lid van artikel 2 van dit wetsvoorstel is bepaald dat de hechtenis van de aangehouden persoon maximaal zes uur kan duren, vanaf het moment waarop de persoon wordt opgehouden op Nederlands grondgebied. De tijd tussen middernacht en negen uur 's morgens wordt hierbij niet meegerekend. Deze tijdspanne biedt de mogelijkheid om de betrokkene in hechtenis te houden, ook wanneer een terugtocht niet direct mogelijk is, bijvoorbeeld omdat de aanhouding plaatsvond op de laatste trein. Na het verstrijken van deze termijn dient de betrokkene in vrijheid te worden gesteld, tenzij op dat moment een andere titel voor vrijheidsbeneming geldt.

Artikelen 3 en 4 (wijziging Wetboek van Strafrecht respectievelijk Strafvordering)

Artikel 49 van het Verdrag 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. In beginsel geldt dat de strafbare feiten in het Wetboek van Strafrecht door een ieder en tegen een ieder kunnen worden gepleegd, waarbij bovendien geldt dat op grond van artikel 2 Sr de Nederlandse strafwet toepasselijk is op een ieder die in Nederland een strafbaar feit pleegt, zodat de ambtenaren van de zendstaat voor wat betreft hun strafrechtelijke aansprakelijkheid reeds gelijk zijn aan Nederlandse ambtenaren. Voor enkele in het Wetboek van Strafrecht strafbaar gestelde feiten is dit anders. Deze delicten kunnen blijkens de delictsomschrijving alleen door dan wel tegen een ambtenaar worden begaan. Ten aanzien van een aantal van deze feiten – de artikelen 177, 179 tot en met 182, 184 en 185 (onder andere ambtelijke omkoping, ambtsdwang, wederspanningheid en niet opvolgen ambtelijk bevel) – is reeds bepaald dat met de Nederlandse ambtenaar personen in de openbare dienst van een vreemde staat gelijk worden gesteld (artikelen 178a en 185a). Dit zijn ook de feiten die in het kader van artikel 49 van het Verdrag relevant zijn, zodat reeds is voldaan aan de uit deze bepaling voortvloeiende verplichting.

Als het eerdergenoemde wetsvoorstel tot Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het opnemen van een specifieke strafuitsluitingsgrond voor opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en een strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie en wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het opnemen van een grondslag voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren (gewelddaanwending opsporingsambtenaar) (Kamerstukken I 2019/20, 34641, A) wordt aanvaard en de wet in werking treedt, wordt daarmee een kader geïntroduceerd voor de beoordeling van geweldgebruik door opsporingsambtenaren en de (eventuele) strafrechtelijke vervolging en berechting van deze ambtenaren. Aan het Wetboek van

Strafrecht wordt een nieuwe strafbaarstelling toegevoegd (artikel 372 Sr), inhoudende de culpoze schending van de geweldsinstructie door een ambtenaar aan wie de geweldsbevoegdheid is toegekend. Ook wordt aan dat wetboek een nieuwe strafuitsluitingsgrond (artikel 42, tweede lid, Sr) toegevoegd, op grond waarvan de ambtenaar niet strafbaar is wanneer hij conform de geweldsinstructie heeft gehandeld. Tot slot wordt in het Wetboek van Strafvordering een kader geïntroduceerd waarbinnen onderzoek kan worden gedaan naar geweldsaanwendingen door opsporingsambtenaren, met gebruikmaking van verschillende strafvorderlijke onderzoeksbevoegdheden, zonder dat hiervoor sprake hoeft te zijn van een verdenking van een strafbaar feit (artikelen 511a tot en met 511ab Sv). Met de voorgestelde aanpassingen van Sr en Sv zullen de ambtenaren uit de zendstaat worden gelijk gesteld aan de Nederlandse ambtenaren, zodat geweldgebruik door deze ambtenaren op gelijke wijze wordt afgedaan. Voorts wordt bewerkstelligd, met de voorgestelde aanpassing van artikel 90novies Sr (tweede lid), dat Nederlandse ambtenaren die in het buitenland optreden en de daar geldende geweldsinstructie schenden, ook in Nederland kunnen worden vervolgd voor artikel 372 Sr (strafbaarstelling overtreding geweldsinstructie).

Nu het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar nog niet is verheven tot wet en nog niet in werking is getreden, zullen de artikelen 3 en 4 uit onderhavig wetsvoorstel die zien op de bepalingen uit het wetsvoorstel geweldsaanwending pas in werking kunnen treden na inwerkingtreding van de desbetreffende wijzigingswet. Dit is mogelijk gelet op artikel 6.

Artikel 5 (evaluatie)

Deze evaluatiebepaling is opgenomen n.a.v. het advies van de politie. Voor de tekst ervan is aangesloten bij de modelbepaling in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 5.58). In het licht van de in het Verdrag opgenomen evaluatieverplichting (binnen vijf jaar na inwerkingtreding, artikel 65), wordt voorgesteld de termijn voor de evaluatie te stellen op drie jaar na inwerkingtreding van het Verdrag en deze (uitvoerings)wet, zodat de bevindingen en uitkomsten van die evaluatie kunnen worden betrokken bij evaluatie van het Verdrag. Daarnaast zal de evaluatie aan Nederlandse zijde meer inzicht geven in de financiële gevolgen, door (ook) de aldan tot stand gekomen uitvoeringsovereenkomsten in de analyse van de effecten op de taakuitvoering van de politie te betrekken (zie §5 van deze toelichting).

Bij de evaluatie van titel 2 van het Verdrag zal overigens het (evaluatie)verslag van de Europese Commissie over Richtlijn 2016/680 kunnen worden betrokken, dat uiterlijk 6 mei 2022 wordt verwacht (zie artikel 62 van de Richtlijn).

Artikel 6 (inwerkingtreding)

Dit artikel bepaalt dat de goedkeurings- en uitvoeringswet in werking treedt met ingang van

de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, met uitzondering van de artikelen 3 en 4. Het tijdstip van inwerkingtreding van deze artikelen zal bij koninklijk besluit worden bepaald.

De Minister van Justitie en Veiligheid,