

Vergaderjaar 2011–2012

33 012

Wijziging van de Opiumwet en de Wet wapens en munitie in verband met de verruiming van de kring van ambtenaren, belast met de opsporing van de in deze wetten strafbaar gestelde feiten, alsmede van enkele andere wettelijke voorschriften van strafvorderlijke aard

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Doelstelling

Dit wetsvoorstel beoogt enkele aanpassingen van de Opiumwet en de Wet wapens en munitie te realiseren teneinde het opsporingsapparaat beter toe te rusten voor de bestrijding van de drugs- en vuurwapencriminaliteit. Op dit moment zijn bij de politie, naast algemene opsporingsambtenaren, ook ambtenaren werkzaam ten behoeve van meer technische taken op het terrein van de financiële en forensische opsporing. Een deel van deze groep is aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar (boa), opdat binnen de politie optimaal gebruik kan worden gemaakt van hun expertise. Waar het gaat om delicten die strafbaar zijn gesteld in de Opiumwet en de Wet wapens en munitie, kan de politie op dit moment nog onvoldoende gebruik maken van deze goed opgeleide deskundigen. Hun expertise zou bij de opsporing van delicten op grond van de Opiumwet bijvoorbeeld gebruikt kunnen worden om boekhoudingen te doorzoeken, drugsgerelateerd crimineel geld te volgen en van deze activiteiten ambtsedig proces-verbaal op te maken. Daarnaast zouden politieboa's ook gebruik moeten kunnen maken van de aanvullende opsporingsbevoegdheden uit de Wet wapens en munitie. Het gaat om het doorzoeken van plaatsen, het openen van verpakkingen, het onderzoek aan vervoermiddelen en het onderzoek aan kleding en bagage ter inbeslagneming. Hiertoe strekken de artikelen I en II.

Naast een verruiming van voornoemde kring van ambtenaren die belast kunnen worden met de opsporing van in de Opiumwet en de Wet wapens en munitie strafbaar gestelde feiten, wordt voorgesteld om de regels betreffende de samenloop van strafrechtelijk onderzoek te wijzigen. Op dit moment schrijft de wet voor dat in het geval zowel in Nederland als ook in het buitenland een strafrechtelijk onderzoek loopt tegen een persoon terzake van één en hetzelfde feit, Nederland ieder verzoek om rechtshulp uit het buitenland moet afwijzen (vgl. artikel 552I Sv). De wijziging strekt ertoe om te bewerkstelligen dat in situaties waarin een dubbele vervolging dreigt niet ieder verzoek om rechtshulp uit het buitenland rauwelijks wordt afgewezen. In plaats daarvan zou in overleg met de

verzoekende autoriteit moeten worden gezien of een gezamenlijk onderzoeksteam kan worden opgestart waarna de betreffende persoon in één van de landen vervolgd kan worden. In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting wordt op deze aanpassing nader ingegaan. Voor het overige bevat dit wetsvoorstel enkele technische en redactionele wijzigingen danwel verbeteringen van omissies van de wetgeving op het gebied van het strafprocesrecht.

De verhouding tot andere wetsvoorstellen

Het wetsvoorstel vormt een afsplitsing van het conceptwetsvoorstel tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten (Verzamelwet Justitie IV) zoals dit op 17 januari 2011 ter consultatie aan enkele adviesorganen is aangeboden (zie hieronder) en voor openbare consultatie op www.internetconsultatie.nl is gepubliceerd. Mede naar aanleiding van de adviezen die over dat conceptwetsvoorstel zijn uitgebracht, is ervoor gekozen de diverse wetswijzigingen van velerlei aard onder te brengen in drie afzonderlijke wetsvoorstellen. In onderhavig wetsvoorstel zijn – zoals reeds aangegeven – de wijzigingen opgenomen die zich kenmerken door hun strafvorderlijk karakter.

Adviezen¹

Het conceptwetsvoorstel tot partiële wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten is ter advies toegezonden aan het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (RvdR) en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA). Het conceptwetsvoorstel gaf de NVvR geen aanleiding tot het maken van opmerkingen. De andere drie organen die om advies zijn gevraagd hebben geen opmerkingen gemaakt bij artikelen die uiteindelijk in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

Financiële toelichting

Door het laten vervallen van de verplichting voor het CJIB om kennisgevingen van verhaal zonder dwangbevel toe te sturen aan de griffie in een stadium waar de griffie niets met deze kennisgevingen kan en zij nog geen enkele functie kunnen dienen, wordt een besparing gerealiseerd van PM (vgl. artikel IV). Voor het overige hebben de voorgestelde aanpassingen geen tot zeer beperkte invloed op de uitvoeringskosten. Hetzelfde geldt voor de administratieve lasten. Het voorstel heeft eveneens geen of uiterst beperkte gevolgen voor de werklast van de bij de strafrechtspleging betrokken organen.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I

(Artikel 8k Opiumwet)

Naast algemene opsporingsambtenaren als bedoeld in artikel 141 Sv werken bij de politie ook ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie (artikel 3, eerste lid, onder b, Politiewet 1993). Lag voorheen het accent van hun werk op de ondersteuning van het aangifteproces door teleservicemedewerkers, tegenwoordig zien we een verschuiving naar technische taken op het terrein van de financiële en forensische opsporing. Een deel van deze groep is dan ook aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) als bedoeld in artikel 142 Sv. Deze

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

politieboa's – het gaat op dit moment om ongeveer 7 500 opsporingsambtenaren – hebben in beginsel opsporingsbevoegdheden voor alle strafbare feiten.

De afgelopen jaren zijn de mogelijkheden van zowel financiële als forensische opsporing sterk toegenomen. Dit vraagt om specifieke deskundigheid. Aangezien deze deskundigheid niet standaard binnen de politie aanwezig is, zijn de afgelopen jaren hoogopgeleide deskundigen bij de Nederlandse politie ingestroomd, zoals forensische accountants en chemici op HBO-niveau, om de politie te versterken bij de aanpak van de georganiseerde misdaad en grootschalige financieel-economische fraude. Zij onderzoeken boekhoudingen en volgen geldstromen op zoek naar crimineel vermogen, maar zij worden bijvoorbeeld ook ingezet voor het uitluisteren van telefoontaps en het maken van pre-weegdocumenten (door analisten bij de dienst IPOL van de KLPD). Dit soort taken kan nu echter niet door politieboa's worden verricht voor zover het gaat om de opsporing van Opiumwetdelicten. Deze opsporingsbevoegdheid is namelijk in artikel 8k van de Opiumwet voorbehouden aan algemene opsporingsambtenaren en aan ambtenaren (boa's) in dienst bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg en bij de Douane. Door het ontbreken van opsporingsbevoegdheid ontbeert de politieboa ook de bevoegdheid om zijn bevindingen vast te leggen in een proces-verbaal met bijzondere bewijskracht (artikel 344, tweede lid, Sv). Deze beperkingen worden in de praktijk als knellend ervaren omdat dit tot stagnatie leidt bij de inzet van de beschikbare capaciteit binnen de politie. Er is ook geen reden om onderscheid te maken tussen de bevoegdheid van politieboa's en de boa's in dienst bij de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Douane.

Een vergelijkbaar probleem speelt bij de Koninklijke marechaussee. Ook daar zijn krachtens artikel 142 Sv aangewezen buitengewoon opsporingsambtenaren werkzaam die bij hun werk op de in de Opiumwet en de Wet wapens en munitie genoemde strafbare feiten stuiten. Genoemd kunnen bijvoorbeeld worden de arrestanten- en passantenbewakers op Schiphol en recherche-boas van de Koninklijke marechaussee.

Voorgesteld wordt om artikel 8k zodanig te wijzigen dat ook politieboa's en boas van de Koninklijke marechaussee de bevoegdheid kunnen krijgen om Opiumwetdelicten op te sporen. Of een buitengewoon opsporingsambtenaar die bevoegdheid daadwerkelijk kan uitoefenen, wordt uiteindelijk bepaald door zijn functie en de daaraan gekoppelde taakomschrijving.

De formulering «de ambtenaren van politie of van de Koninklijke marechaussee die krachtens artikel 142, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering zijn belast met de opsporing van strafbare feiten» ziet op politieambtenaren als bedoeld in artikel 3, eerste lid, onder b, Politiewet 1993, dat wil zeggen de ambtenaren die niet «zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak» en op buitengewoon opsporingsambtenaren van de Koninklijke marechaussee. Executieve politieambtenaren ontleen hun opsporingsbevoegdheid reeds aan artikel 141 Sv.

Artikel II

Onderdelen A tot en met D (Artikelen 48, 49, 50, 51 en 52 Wet wapens en munitie)

Bij de Wet wapens en munitie (Wwm) doet zich een vergelijkbaar bevoegdheidsprobleem voor als bij de Opiumwet. Politieboa's kunnen nu al worden ingezet bij de opsporing van Wwm-delicten, maar de aanvullende opsporingsbevoegdheden van de artikelen 49 tot en met 52 van de Wwm zijn voorbehouden aan executieve politieambtenaren; dat wil zeggen de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen ambtenaren. Het gaat om het onderzoeken van plaatsen, het openen van verpakkingen, het onderzoek aan vervoermiddelen en het

onderzoek aan kleding en bagage ter inbeslagneming. Het werk van de gespecialiseerde politieboa en boa's van de Koninklijke marechaussee bij de Wwm ligt soms dicht aan tegen het operationele werk van de algemene opsporingsambtenaar. Daarom wordt voorgesteld om het mogelijk te maken dat de opsporingsbevoegdheid van ambtenaren van politie en van de Koninklijke marechaussee die krachtens artikel 142, eerste lid, Sv zijn belast met de opsporing van strafbare feiten, zich ook kan uitstrekken tot de feiten die strafbaar zijn gesteld in de Wet wapens en munitie. In een nieuw artikel 48 (het oude was vervallen) worden de ambtenaren genoemd die worden belast met de opsporing van Wwm-delicten. De verwijzing in de artikelen 49 tot en met 52 naar «de in artikel 48 bedoelde opsporingsambtenaren» doelt uiteraard ook op de bij of krachtens artikel 141 van het Wetboek van Strafvordering aangewezen algemene opsporingsambtenaren.

Artikel III

Onderdeel A (Artikel 51 Wetboek van Strafvordering)

Het betreft een kleine correctie in de formulering van de wetsbepaling.

Onderdeel B (Artikel 192 Wetboek van Strafvordering)

Als gevolg van de vernummering van artikel 150 Sv tot artikel 151 Sv bij de wet van 22 januari 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering tot verbetering van de regeling van de positie van de deskundige in het strafproces (Stb. 33) moet de verwijzing in artikel 192 Sv worden aangepast.

Onderdeel C (Artikel 257d Wetboek van Strafvordering)

Op 1 januari 2011 is de wet van 17 december 2009 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en de Wet schadefonds geweldsmisdrijven ter versterking van de positie van het slachtoffer in het strafproces (Stb. 2010, 1) in werking getreden. Bij artikel VI van die wet is per abuis in artikel 257d, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering (Sv) de verwijzing naar artikel 51b, eerste lid, Sv vervangen door een verwijzing naar artikel 51g, tweede lid, Sv, terwijl deze vervangen had moeten worden door een verwijzing naar artikel 51a, derde lid, Sv. Bij artikel III, onder C, van dit wetsvoorstel wordt deze omissie hersteld.

Tegelijkertijd is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 257d, vijfde lid, Sv te regelen dat de officier van justitie een afschrift van de strafbeschikking toezendt aan het slachtoffer in plaats van aan de benadeelde partij, zoals nu in dat artikellid is voorzien. Met die wijziging wordt artikel 257d, vijfde lid, Sv in overeenstemming gebracht met het bij de wet van 17 december 2009 aangepaste artikel 51a Sv waarin anders dan in het oude artikel 51a Sv het geval was, niet meer gesproken wordt over de benadeelde partij, maar over het slachtoffer.

Onderdeel D (Artikel 421 Wetboek van Strafvordering)

Voor een toelichting op de wijzigingen, onder 1 en 2, wordt verwezen naar de toelichting bij de wijziging van artikel 257d Sv. Met de wijziging onder 3 wordt dit artikel aangepast aan de terminologie zoals die wordt gehanteerd in de Wet griffierechten burgerlijke zaken.

De voorgestelde wijzigingen in artikel 509t Sv zijn nodig om de tekst van dit artikel volledig in overeenstemming te brengen met de tekst van artikel 38g, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Onderdeel F (Artikel 552l Wetboek van Strafvordering)

Het artikel heeft een andere structuur gekregen doordat wijzigingen van de onderdelen b en c van het eerste lid van het bestaande artikel 552l Sv noodzakelijk werden geacht. De formulering van het nieuwe eerste lid is woordelijk overgenomen uit onderdeel a van het bestaande eerste lid. Het nieuwe tweede lid bevat geen wijziging ten opzichte van het bestaande tweede lid. Het derde lid bevat een herformulering van onderdeel b van het bestaande eerste lid. Het derde lid heeft betrekking op de situatie dat de Nederlandse autoriteiten hetzij op grond van eigen vervolgingsbeslissingen, hetzij op grond van informatie over een strafvervolging in een derde staat het ernstige vermoeden hebben dat het onderzoek in het kader waarvan rechtshulp wordt gevraagd betrekking heeft op strafbare feiten waarop die vervolging van Nederland of de derde staat eveneens betrekking heeft gehad. Onder die omstandigheden zou het verlenen van rechtshulp het meewerken aan een tweede vervolging in het buitenland van de verdachte voor dezelfde feiten inhouden. Dat dient met het oog op het beginsel ne bis in idem te worden voorkomen. Teneinde zeker te stellen dat het hiervoor geschetste vermoeden juist is, wordt vastgelegd dat een weigering ter voorkoming van schending van het beginsel ne bis in idem pas plaatsvindt nadat overleg is gevoerd met de verzoekende autoriteiten. Een wettelijke aansporing tot het voeren van overleg is wenselijk, opdat niet – zoals voorkomt – rauwelijks wordt geweigerd. Het vierde lid bevat een ingrijpende wijziging van onderdeel c van het bestaande eerste lid. Dit artikelonderdeel ziet op de situatie dat er in Nederland een strafrechtelijk onderzoek of strafvervolging tegen betrokkene loopt en vervolgens uit een rechtshulpverzoek blijkt dat tegen betrokkene ook in het buitenland een onderzoek of strafvervolging loopt voor feiten die geheel of gedeeltelijk voorwerp van het Nederlandse onderzoek zijn. De reden voor de wijziging is dat de formulering van het huidige artikel 552l, eerste lid, onder c, Sv geen ruimte laat voor voorafgaand overleg met de verzoekende autoriteit. Bij de totstandkoming van deze bepaling is de wetgever ervan uitgegaan dat het belang van de Nederlandse strafvervolging prevaleerde boven een buitenlandse vervolging. Voor het geval zich een uitzonderlijke casus zou voordoen waarin de belangen van een buitenlandse vervolging daartoe aanleiding gaf, is staking van de Nederlandse vervolging de enige mogelijkheid om een weigering op grond van onderdeel c te voorkomen. Een beslissing tot staking van de vervolging wordt eenzijdig door de Nederlandse autoriteit genomen. Als daartoe geen aanleiding wordt gezien, volgt rauwelijkse afwijzing van het verzoek. Dit gebeurt meestal. Heden ten dage, bijna vijftig jaren na de totstandkoming van artikel 552l Sv, vraagt een adequate criminaliteitsbestrijding een meer flexibele benadering en zullen er als gevolg van de intensivering van de internationale samenwerking vaker omstandigheden zijn die rechtvaardigen dat het primaat van de Nederlandse strafvervolging enigszins wordt gerelativeerd. Dit kan worden bereikt, doordat na ontvangst van een rechtshulpverzoek in voorkomend geval door Nederlandse autoriteiten in goed overleg met buitenlandse autoriteiten wordt bezien hoe en op welke wijze het beste kan worden samengewerkt met het oog op een goede rechtsbedeling. De figuur van een gemeenschappelijk onderzoeksteam, als bedoeld in artikel 552qa Sv e.v., is daarvan een voorbeeld. Met de instelling van zulk een team tussen twee of meer landen wordt beoogd door samenwerking bij onderzoeken tegen verdachten terzake van strafbare feiten die elkaar (gedeeltelijk)

overlappen dan wel zeer grote samenhang vertonen de kans op succes bij de strafvervolgning te vergroten. Door deze samensmelting van de nationale onderzoeken wordt tevens schending van het beginsel ne bis in idem voorkomen. Aangezien het bepaalde in artikel 552I, eerste lid, onderdeel c, Sv hiervoor een belemmering vormt, is de toepasselijkheid van deze bepaling uitgesloten in het eerste lid van artikel 552qa Sv. Sinds de totstandkoming van de regeling van de gemeenschappelijke onderzoeksteams is gebleken dat er, bijvoorbeeld met landen in de relatie waarmee geen verdrag geldt dat voorziet in een gemeenschappelijk onderzoeksteam, behoefte kan bestaan aan zogeheten parallelle opsporing. Bij parallelle opsporing smelten de nationale onderzoeken tegen een of meer verdachten niet samen, maar zij blijven naast elkaar bestaan. Bij deze vorm van samenwerking worden ook pas in een later stadium van het onderzoek keuzes gemaakt over de plaats en wijze van vervolging. Bij die keuzes gaat het om het afwegen van de belangen van de Nederlandse en de buitenlandse strafvervolgning en het voorkomen van een dubbele vervolging van een verdachte in Nederland of het buitenland. Echter, ook voor deze vorm van samenwerking vormt het bepaalde in onderdeel c van het eerste lid van artikel 552I Sv een belemmering, terwijl het in de huidige tijd juist van belang is in overleg met de verzoekende autoriteit vast te stellen of, en zo ja, op welke wijze en in welke mate het Nederlandse onderzoek en het buitenlandse onderzoek elkaar overlappen en, vervolgens, op welke wijze het beste tot een goede rechtsbedeling kan worden gekomen. Dit zal sterk afhangen van de omstandigheden van het geval en van de voor Nederland in het geding zijnde belangen. Bij een ernstige inbreuk op de Nederlandse rechtsorde zal het belang van een Nederlandse strafvervolgning zwaar blijven wegen, terwijl bij lichtere Nederlandse feiten en de zekerheid dat deze onderdeel zullen vormen van de buitenlandse vervolging het Nederlandse belang ook kan worden gediend.

Onderdeel G (artikel 552qa, eerste lid, Wetboek van Strafvordering)

De voorgestelde schrapping van de verwijzing naar artikel 552I, eerste lid, onder b, Sv is het gevolg van de wijziging van die bepaling. Verwezen wordt naar onderdeel F van artikel III van het wetsvoorstel en de toelichting daarop.

Onderdeel H (Artikel 565, tweede lid, Wetboek van Strafvordering)

De tekst van artikel 565, tweede lid, Sv is opnieuw vastgesteld bij Wet van 22 december 2005, houdende herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Justitie (Stb. 2006, 24). Bij de vaststelling van deze tekst zijn per abuis enkele woorden niet opgenomen in de bepaling. Dit wetsvoorstel voorziet in een verbetering van de desbetreffende bepaling.

Artikel IV

(Artikel 27 Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften)

De voorgestelde wijziging van artikel 27 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften dient ertoe een einde te maken aan de nodeloze toezending van kennisgevingen van verhaal zonder dwangbevel aan de griffie.

In 2009 deden zich 125 000 gevallen voor waarbij de officier van justitie – in de praktijk het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) – geprobeerd heeft verhaal zonder dwangbevel toe te passen, omdat degene die een administratieve sanctie opgelegd had gekregen op basis van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) deze ook na aanmaning niet betaalde (artikel 27 Wahv). Artikel 588 Sv – dat van overeenkomstige toepassing is verklaard – geeft regels over de uitreiking van een dergelijk bevel. In een groot deel van de gevallen vindt de uitreiking plaats door het bevel aan te bieden aan het adres waar de geadresseerde als ingezetene is ingeschreven in de basisadministratie persoonsgegevens. In ongeveer 35 000 van de genoemde 125 000 gevallen lukt het niet de kennisgeving uit te reiken en dient griffiebetekening te worden toegepast (art. 588, derde lid, onderdeel c, Sv). Dat betekent dat het CJIB de adresgegevens van degene die een administratieve sanctie krijgt opgelegd, verifieert en dat een afschrift van de kennisgeving via de gewone post aan de betrokkene wordt toegezonden. Daarnaast is het CJIB verplicht de kennisgeving te sturen naar de griffie van de rechtbank, sector kanton, van de woonplaats van betrokkene. Deze toezending betekent voor de griffies dat zij kennisgevingen ontvangen, terwijl deze zaken nog niet bekend zijn bij de griffies. Er is derhalve geen dossier voorhanden waar deze kennisgeving aan kan worden toegevoegd. Slechts wanneer betrokkene verzet instelt (vgl. artikel 27, zesde lid, Wahv) zal de rechtbank een dossier aanmaken. Uit de naar schatting 35 000 griffiebetekeningen vloeien ongeveer 600 verzetprocedures per jaar voort. In dergelijke gevallen verstuurt het CJIB wederom een afschrift van de kennisgeving van verhaal en de akte van uitreiking aan de griffie. De afschriften van 35 000 griffiebetekeningen worden dus eigenlijk voor niets rondgestuurd. Aan deze wettelijke verplichting van het CJIB om nodeloos kennisgevingen aan de griffie op te sturen, beoogt de voorgestelde wetswijziging een einde te maken. Het CJIB hoeft niet langer alle griffiebetekeningen op te sturen, maar kan volstaan met het toesturen van de kennisgeving van verhaal en de akte van uitreiking in die gevallen waarin een verzetprocedure aanhangig wordt gemaakt door degene aan wie de administratieve sanctie is opgelegd.

Artikel V

(Artikel 2 Wet tarieven in strafzaken)

De verwijzing naar artikel 150 is onjuist en wordt met de voorgestelde wetswijziging verbeterd. Het tweede onderdeel («158 juncto 150») kan helemaal vervallen, omdat artikel 158 van het Wetboek van Strafvordering vervallen is.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten