

Vergaderjaar 2021–2022

35 692

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

Nr. 6

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 23 november 2021

#### **Algemeen**

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid met betrekking tot het wetsvoorstel inzake goedkeuring en uitvoering van het Benelux-politieverdrag. Graag beantwoord ik hieronder, mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken en Defensie, de gestelde vragen. Bij de beantwoording is de indeling van het verslag gevolgd en zijn de vragen van een nummering voorzien.

*De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de 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 wetsvoorstel). Criminaliteit stopt niet bij de grens en het is van groot belang dat de politie uit buurlanden gezamenlijk en grensoverschrijdend kan optreden om criminaliteit te bestrijden. Deze leden hebben nog enkele vragen.*

*De leden van de **D66**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.*

*De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van bovengenoemd Verdrag tussen het Koninkrijk België, het Groothertogdom Luxemburg en het Koninkrijk der Nederlanden inzake politiesamenwerking en bijbehorend wetsvoorstel. Zij hebben nog enkele vragen aan de regering hierover.*

*De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij zijn van mening dat mede gezien het groeiende probleem van grensoverschrijdende criminaliteit de politiesamenwerking tussen landen, in dit geval de Benelux-landen, verbeterd moet worden. Daarbij horen verbeteringen ten aanzien van informatie-uitwisseling en grensoverschrijdende samenwerking. Dat*

*neemt niet weg dat iedere lidstaat er ook voor moet zorgen dat de regels zoals die op het eigen grondgebied gelden, ook blijven gelden in het geval politieautoriteiten uit België of Luxemburg in Nederland actief zijn of zich van Nederlandse informatiesystemen bedienen.*

1.

*Kan de regering aangeven op welke wijze dit gewaarborgd blijft?*

In het nieuwe Benelux-politieverdrag (hierna ook: het Verdrag) is, zoals bij vele vergelijkbare verdragen, het leidende beginsel dat uitoefening van (politie-)bevoegdheden plaatsvindt onder het gezag van de autoriteiten van de gaststaat en volgens het recht van de gaststaat. Die uitoefening van deze bevoegdheden vindt plaats door politieambtenaren van de Verdragsstaten of andere ambtenaren die op grond van de bepalingen van het Verdrag bevoegdheden kunnen uitoefenen op het grondgebied van een andere Verdragsstaat (zie bijlage 1 bij het Verdrag).

In een aantal gevallen is altijd ook een ambtenaar van de gaststaat zelf aanwezig wanneer ambtenaren van andere verdragstaten bevoegdheden uitoefenen op Nederlands grondgebied. Dat heeft mede ten doel om te verzekeren dat de geldende Nederlandse regels in acht worden genomen. Dat is het geval in de artikelen 18 (bijstand in de vorm van personeel en materieel), 20 (gemengde patrouilles en gemeenschappelijke controles) en 23 (grensoverschrijdende opsporing) van het Verdrag. In artikel 53, negende lid, van het Verdrag is ten aanzien van de inzet van speciale eenheden expliciet bepaald dat leden van speciale eenheid van de zendstaat gehouden zijn de aanwijzingen en bevelen van het personeelslid van de speciale eenheden van de verzoekende Verdragsluitende Partij op te volgen. Artikel 56 van het Verdrag bepaalt dat Verdragsluitende Partijen er op toezien dat de leden van de speciale eenheden opleiding hebben ontvangen met betrekking tot hun rechten, bevoegdheden en plichten tijdens een grensoverschrijdend optreden of een grensoverschrijdende aanwezigheid.

In andere gevallen van grensoverschrijdend optreden geldt de regel dat de gaststaat -gericht- aanwijzingen kan geven over de uitoefening van deze bevoegdheden of zelfs kan vragen om de beëindiging daarvan. Dat geldt voor de artikelen 19 (optreden op eigen initiatief), 21 (grensoverschrijdende achtervolging) en 22 (grensoverschrijdende observatie) van het Verdrag. Voor grensoverschrijdende achtervolging geldt in aanvulling daarop dat de bevoegde autoriteiten (het gezag) door middel van uitvoeringsafspraken als bedoeld in artikel 62, derde lid, van het Verdrag, nadere richtlijnen vast stellen omtrent de wijze waarop grensoverschrijdende achtervolgingen op hun grondgebied uitgevoerd dienen te worden. Gebruik van een vuurwapen is door een ambtenaar van een andere Verdragsstaat – mede om die reden – in beginsel beperkt tot de situatie van zelfverdediging (artikel 40, tweede lid, van het Verdrag).

In aanvulling daarop zullen ambtenaren van de Verdragsstaten opleiding en instructie ontvangen.

Daar waar (nog vast te stellen) uitvoeringsovereenkomsten als bedoeld in artikel 62, tweede lid, van het Verdrag mogelijk maken dat politieambtenaren van een andere Verdragsstaat (bijvoorbeeld België) Nederlandse politiesystemen mogen raadplegen ten behoeve van de uitoefening van de politietaak en de dagelijkse politiezorg, geldt dat zij gebonden zijn aan de daarvoor geldende Nederlandse regels. Dit geldt voor de uitvoeringsovereenkomsten op grond van de artikelen 14 (hit/no hit bevraging van politiedatabanken), 15 (raadpleging van politiedatabanken door politieambtenaren in een gemeenschappelijke politiepost) en 16 (raadpleging van voor de politie toegankelijke databanken tijdens

gemengde patrouilles en gemeenschappelijke controles) van het Verdrag. Zij zullen daarover geïnformeerd worden door de Nederlandse politie en de politie zal daarop tevens toezien zoals dat gebeurt voor eigen medewerkers. Politieambtenaren van een andere Verdragsstaat die Nederlandse politiesystemen mogen raadplegen behoeven daartoe een autorisatie zoals die ook aan Nederlandse politieambtenaren wordt versterkt. Zo nodig zal de verleende autorisatie worden ingetrokken indien onjuist gebruik gebleken is en deze maatregel proportioneel is in relatie tot de ernst van het onjuiste gebruik. Nadere regeling daarvan vindt plaats in de uitvoeringsovereenkomsten die op grond van de genoemde artikelen worden opgesteld.

## 1. Totstandkoming van het Verdrag

*De leden van de D66-fractie onderschrijven het belang van een nieuw Benelux-politieverdrag om de tekortkomingen uit het Senningen-verdrag te verhelpen.*

2.

*Kan de regering toelichten of er ook verbeterpunten uit de evaluatie van het Senningen-verdrag uit 2010 zijn die uiteindelijk niet zijn verwerkt in het nieuwe Benelux-politieverdrag en dat per punt onderbouwen.*

Zoals in §3 van de memorie van toelichting is beschreven was de hoofdconclusie in 2010 dat het bestaande Senningen-verdrag over het algemeen goed tegemoet komt aan de behoeften van de praktijk. De toen geïdentificeerde verbeterpunten konden deels zonder verdragswijziging aangepakt worden. De punten die verdragswijziging vergden zijn allemaal meegenomen bij de totstandkoming van het Benelux-politieverdrag, dat (anders dan het Senningen-verdrag) is ingebed in de institutionele structuur van de Benelux-Unie.

De aanbeveling in de evaluatie uit 2010 om te komen tot één coherente bevoegdheidsregeling voor grensoverschrijdend politieoptreden en een uniforme reeks modaliteiten voor het gebruik van dwangmiddelen en het uitoefenen van geweld is verwerkt in titel 5 van het Verdrag. De mogelijkheden om grensoverschrijdende achtervolging en -observatie te verruimen zodat elke achtervolging en elke observatie die in eigen land op een rechtsgeldige manier begint ook over de grens verdergezet kan worden, is te vinden in titel 3. Nieuw in titel 3 is de regeling van de grensoverschrijdende opsporing waarmee wordt voldaan aan het verbeterpunt uit de evaluatie dat dit in het huidige Senningen-verdrag maar in beperkte mate geregeld is.

Aanvullend heeft Nederland in 2017 de operationele behoefte kenbaar gemaakt aan de andere Verdragspartijen om daadwerkelijke inzet van speciale eenheden uit Nederland, België en Duitsland op elkaars grondgebied juridisch mogelijk te maken. Dit heeft geresulteerd in titel 6 van het Verdrag.

Het niet opvolgen van geconstateerde verbeterpunten uit de evaluatie is niet aan de orde geweest.

3.

*De leden van de CDA-fractie vragen waarom het reeds in 2018 gesloten verdrag nu pas ter goedkeuring en uitvoering voorligt aan het parlement.*

Na de sluiting van het verdrag hebben de partijen gewerkt aan een Gemeenschappelijke memorie van toelichting bij het Verdrag (als bijlage bij de Nederlandse memorie van toelichting gevoegd) en hebben zij hun nationale goedkeuringsprocedures opgestart. Aan Nederlandse zijde werd

in 2019 duidelijk dat niet met goedkeuring kan worden volstaan, omdat een tweetal verdragsbepalingen wettelijke uitvoeringsbepalingen nodig maken ten einde de betreffende verdragsverplichtingen in de nationale rechtsorde te kunnen effectueren (artikelen 26, vierde lid, en 49 van het Verdrag).

Op 4 december 2019 heb ik, mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken en Defensie, over het conceptwetsvoorstel advies gevraagd aan de politie, de politiebonden, regioburgemeesters, Openbaar Ministerie en de Autoriteit Persoonsgegevens. Het laatste advies, van de politie, werd op 10 maart 2020 ontvangen. Het wetsvoorstel is vervolgens op 20 mei 2020 aan de Afdeling advisering van de Raad van State aangeboden, waarna de Afdeling op 7 oktober advies heeft uitgebracht. In het advies werden enkele opmerkingen gemaakt over artikel 49 van het Verdrag en de gelijkstelling voor wat betreft de strafrechtelijke aansprakelijkheid. Naar aanleiding daarvan zijn enkele aanpassingen in de strafrechtelijke uitvoeringsbepalingen en de toelichting daarbij aangebracht en is de inwerkingtredingsbepaling (artikel 6) aangepast. Het nader rapport is op 17 december 2020 aan de Koning aangeboden, waarna indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer op 22 december 2020 is geschied.

## 2. Doel en opbouw van het Verdrag

*De leden van de **CDA**-fractie lezen dat het accent «logischerwijs» ligt op samenwerking met België, maar dat bij de oprichting van gemeenschappelijke politiecentra (titel 4) ook één of meerdere buurlanden kunnen deelnemen, bijvoorbeeld Duitsland of Frankrijk.*

4 en 5.

*Deze leden ook over het Verdrag van Enschede over politiesamenwerking met Duitsland; hoe verhoudt dit verdrag zich tot het Verdrag van Enschede en de politiesamenwerking aan Nederlands-Duitse grens? Zijn verschillen in hoofdlijnen te duiden?*

Het Benelux-politieverdrag biedt een nieuwe grondslag voor de politiesamenwerking tussen Nederland, België en Luxemburg, ter vervanging van het huidige Senningen-verdrag. Een juridische grondslag voor politieke samenwerking met Duitsland is gelegen in het Verdrag van Enschede. Beide verdragen bieden regels voor politiesamenwerking van Nederland en één of meerdere buurlanden. Het Benelux-politieverdrag ziet op de politiesamenwerking in Benelux-verband.

6 en 7.

*De leden van de **CDA**-fractie merken op dat in de wetstekst consequent wordt gesproken over «de persoon in de openbare dienst van een vreemde staat». Dit klinkt deze leden heel ruim geformuleerd, zowel in functie als in land van herkomst. Is daar specifiek voor gekozen? Heeft dit nog risico's?*

Hiermee is aangesloten bij een in het Wetboek van Strafvordering en in het Wetboek van Strafrecht op meerdere plaatsen gebruikte term. Het gebruik hiervan bergt mijns inziens geen risico's in zich.

Een voorbeeld vormt artikel 54, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering. En in het Wetboek van Strafrecht kan worden gewezen op artikel 364a Sr. Het bereik van het begrip «persoon in de openbare dienst van een vreemde staat» wordt bepaald binnen de context van het strafvorderlijk of materieelrechtelijk voorschrift waarin het is opgenomen. Zo is in artikel 54 Sv van belang dat het daar gaat om de persoon in de

openbare dienst van een vreemde staat die slechts *op een door het volkenrecht toegelaten wijze* mag optreden. Daaruit volgt dat verdragsrechtelijk nader invulling wordt gegeven aan de kring van personen die hier wordt bedoeld, te weten de personen aan wie in het kader van het desbetreffende verdrag de uitoefening van bepaalde (grensoverschrijdende) bevoegdheden wordt toegestaan. In het materieel strafrecht vloeit de nadere omlijning van het begrip «persoon in de openbare dienst van een vreemde staat» doorgaans voort uit de gelijkstelling met de Nederlandse equivalent. Zoals in artikel 364a Sr: met een persoon in de openbare dienst van een vreemde staat wordt bedoeld een ambtenaar in een andere staat (buitenlandse ambtenaar) waarbij dat begrip weer zijn uitleg vindt in enerzijds de ruime betekenis die aan het ambtenarenbegrip in het Wetboek van Strafrecht wordt gegeven (artikel 84 Sr) en anderzijds in de verdragsrechtelijke definities van het ambtenarenbegrip die mede ten grondslag liggen aan deze gelijkstellingsbepaling.

8.

*Worden verdragen inzake samenwerking met de Duitse politie er ook bij betrokken?*

Zoals hierboven is aangegeven staan het nieuwe Benelux-politieverdrag en het huidige Senningen-verdrag tussen België, Nederland en Luxemburg, los van het Verdrag van Enschede tussen Nederland en Duitsland.

### **3. Eerste titel – Algemene bepalingen**

*De leden van de **CDA**-fractie lezen dat de werking niet ziet op samenwerking tussen bijzondere opsporings- of inspectiediensten, zoals de Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD) of de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), maar wel op grensoverschrijdend optreden van speciale eenheden.*

9 en 10.

*Kan de regering nader duiden waarom het een wel en het ander niet en hoe dit juridisch is afgehecht?*

Het Benelux-politieverdrag is een doorontwikkeling van het Senningen-verdrag. Dat Verdrag was vooral bedoeld om in grensgebieden de politie van de landen aan beide zijden van de grens in staat te stellen de dagelijkse politietaak uit te kunnen voeren, ook wanneer dat grensoverschrijding vereist. Het gaat daarbij dus primair om de politie die de algemene politietaak uitoefent, zoals bedoeld in artikel 3 van de Politiewet 2012.

Het Benelux-politieverdrag regelt derhalve vooral de uitoefening van de bevoegdheden die daarvoor nodig zijn inclusief het gebruik van geweld en bewapening. De inzet van speciale eenheden ligt in het verlengde daarvan. Het Verdrag voorziet daarom nadrukkelijk in de mogelijkheid om de uitoefening van bevoegdheden die op het eigen grondgebied begint, voort te kunnen zetten op het grondgebied van de aangrenzende verdragsstaat. Dat is het geval in de artikelen 19 (optreden op eigen initiatief) 21 (grensoverschrijdende achtervolging), 22 (grensoverschrijdende observatie), 25 (begeleiding van personen), en 26 (uitvoeren van politietaak op schepen en treinen) van het Verdrag. Ook de regeling van overpad in artikel 32 van het Verdrag is bedoeld om het – juridisch – effect van de grens geen belemmering te laten zijn voor de uitvoering van de politietaak.

Het nieuwe Verdrag is in die zin een doorontwikkeling van het Senningenvoerdrag dat het de grensoverschrijdende uitoefening van die bevoegdheden op ruimere schaal mogelijk maakt, zonder de beperking van de grensregio's.

Het Verdrag kent daarnaast een regeling inzake grensoverschrijdende opsporing (artikelen 23 en 24 van het Verdrag). Het Verdrag maakt de uitvoering van eenvoudige grensoverschrijdende opsporingshandelingen makkelijker. Nederland heeft er daarbij bovendien gekozen voor gekozen om vast te houden aan het zogeheten deurwaardersmodel; uitvoering van deze opsporingsbevoegdheid vindt derhalve altijd plaats in aanwezigheid van een Nederlandse politieambtenaar.

Diensten als de FIOD of de NVWA zijn niet belast met de uitvoering van de algemene politietaak; voor hen is de praktische behoefte aan de regeling voor de grensoverschrijdende achtervolging of de regeling voor voortgezet handelen op grensoverschrijdende schepen niet relevant in de (dagelijkse) taakuitvoering. Deze diensten hebben vooral baat bij de mogelijkheden die het EU-recht biedt tot operationele samenwerking in de sfeer van de opsporing in het bijzonder de deling van politiegegevens (zoals in de Wet politiegegevens).

#### **4. Tweede titel – Uitwisseling van persoonsgegevens en informatie**

*De leden van de PvdA-fractie lezen dat in uitvoeringsovereenkomsten meer gedetailleerde afspraken nodig zijn vanwege de gevoeligheid van de gegevensuitwisseling en uiteenlopende nationale wetgeving met betrekking tot het vastleggen en bewaren van kentekengegevens van voertuigen, de basisregistratie personen en de raadpleging van politiedatabanken. Deze leden menen te begrijpen dat het verdrag niet in de praktijk in werking kan treden, totdat die afspraken zijn gemaakt.*

11.

*Zien zij dat juist?*

Ja. Het Verdrag kent negen artikelen waarvan de nadere uitwerking een uitvoeringsovereenkomst als bedoeld in artikel 62, tweede lid, van het Verdrag vergt. Afgezien van de regeling in artikel 39 van het Verdrag (centraal punt voor de notificatie van het meevoeren – niet: gebruiken – van afwijkende bewapening) geldt dat deze nadere uitwerking niet noodzakelijk is voor inwerkingtreding van het Verdrag (vgl. §9 van de memorie van toelichting). Zolang de nadere uitwerking niet is vastgesteld kan echter van de mogelijkheid die de betreffende bepaling van het Verdrag biedt, geen gebruik gemaakt worden, zo antwoord ik de leden van de PvdA-fractie.

Een goed voorbeeld daarvan is artikel 17 van het Verdrag, dat de grondslag biedt om politiediensten van een andere Verdragsstaat de mogelijkheid te geven onder voorwaarden het bevolkingsregister (gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens) of andere overheidsregisters te raadplegen. Een dergelijke mogelijkheid vergt veel juridisch-technische complexe uitwerking die bovendien de verantwoordelijkheid van diverse andere betrokken Ministers betreft, ook in Nederland.

De Verdragsluitende Partijen hebben onderling afgesproken dat vijf uitvoeringsovereenkomsten met voorrang worden uitgewerkt, zodat zij gelijktijdig met het Verdrag in werking kunnen treden. In het antwoord op de vragen 38 t/m 41 van de CDA-fractie ga ik uitgebreider in op de prioritaire uitvoeringsovereenkomsten (en uitvoeringsafspraken).

Dat zijn de artikelen 13 (delen van referentielijsten voor toepassing in ANPR systemen), artikel 15 (raadpleging van politiedatabanken door politieambtenaren in een gemeenschappelijke politiepost), artikel 16 (raadpleging van voor de politie toegankelijke databanken tijdens gemengde patrouilles en gemeenschappelijke controles), artikel 25 (vervoer en de begeleiding van personen in het kader van de toepassing van de vreemdelingenwetgeving) en het bovengenoemde artikel 39. Deze uitvoeringsovereenkomsten zullen worden voorbereid met – waar aangewezen – overeenkomstige toepassing van nationale procedures voor het vaststellen van uitvoeringsregels. In Nederland en België betekent dit o.a. dat de daarvoor in aanmerking komende uitvoeringsovereenkomsten ook – informeel – aan de Autoriteit Persoonsgegevens worden voorgelegd; dat geldt voor de uitwerking van de artikelen 13, 15 en 16 van het Verdrag.<sup>1</sup>

12.

*Worden die afspraken te zijner tijd ook nog aan de Tweede Kamer voorgelegd? Zo nee, waarom niet?*

Artikel 62, tweede lid, van het Verdrag stelt met betrekking tot uitvoeringsovereenkomsten: «De Verdragsluitende Partijen kunnen op basis van en binnen het kader van dit Verdrag uitvoeringsovereenkomsten sluiten met betrekking tot de uitvoering ervan. Deze zullen van toepassing zijn vanaf de datum bepaald in de uitvoeringsovereenkomst.»

Deze uitvoeringsovereenkomsten, gesloten tussen twee of alle Benelux-staten, worden in de Nederlandse verdragsystematiek beschouwd als uitvoeringsverdragen die op grond van artikel 7, onderdeel b, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgkv) geen parlementaire goedkeuring behoeven, behoudens het bepaalde in artikel 8 van die Rijkswet. Ingevolge dat artikel 8 wordt het voornemen tot het sluiten van een uitvoeringsverdrag in een zogeheten voorhangprocedure aan de Staten-Generaal medegedeeld. Indien binnen dertig dagen na de mededeling door of namens een van de kamers of door ten minste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van een van de kamers het wenselijk wordt geacht dat de uitvoeringsovereenkomst parlementair wordt goedgekeurd, dan vindt er een uitdrukkelijke goedkeuringsprocedure plaats.

In plaats van een uitvoeringsovereenkomst kan in voorkomend geval, ingevolge artikel 62, vierde lid, van het Verdrag, juncto artikel 6, tweede lid, onder a, van het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie, een ministeriële werkgroep, zoals bedoeld in artikel 10 van het Verdrag tot instelling van de Benelux Unie, een Benelux-beschikking vaststellen.<sup>2</sup> Een Benelux-beschikking hoeft niet te worden voorgelegd aan het parlement, omdat het een besluit van een volkenrechtelijke organisatie betreft dat op grond van artikel 92 van de Grondwet geen parlementaire goedkeuring behoeft.<sup>3</sup> Zoals ik in §3 van de memorie van toelichting heb aangegeven gaat het om een beschikking van het Benelux Comité van Ministers met een ondertekening door de Voorzitter van dat Comité. De keuze tussen deze uitvoeringsinstrumenten zal met name afhangen van de inhoud van de vast te stellen nadere regeling, de wensen van de andere Benelux-staten en de noodzaak van parlementaire betrokkenheid.

<sup>1</sup> Er geldt op grond van de AVG geen wettelijke adviesverplichting.

<sup>2</sup> De inbedding van het Benelux politie-verdrag in de institutionele structuur van de Benelux-Unie -zie de eerste overweging van de preambule bij het Verdrag- maakt het opstellen van een Benelux-beschikking mogelijk.

<sup>3</sup> Zie o.a. §8.2 van de Aanwijzingen voor de regelgeving over besluiten van volkenrechtelijke organisaties.

## 5. Derde titel – Grensoverschrijdend optreden

*De leden van de VVD-fractie lezen dat het voor de politie zonder beperkingen mogelijk wordt om een grensoverschrijdende achtervolging voort te zetten.*

13.

*Kan de regering nader toelichten welke belemmeringen op dit moment nog bestaan?*

*Het Senningen-verdrag bepaalt dat de grensoverschrijdende achtervolging is toegestaan indien deze betrekking heeft op personen die zich hebben onttrokken aan een vrijheidsstraf of ten aanzien verdachten van strafbare feiten die aanleiding kunnen geven tot uitlevering. Het nieuwe Benelux-politieverdrag kent een dergelijke beperking niet. Dit betekent dat de grensoverschrijdende achtervolging in beginsel voor verdachten van alle strafbare feiten kan plaatshebben.*

14.

*Wanneer is precies sprake van een grensoverschrijdende achtervolging en wanneer gaat dit over in grensoverschrijdende opsporing?*

Een grensoverschrijdende achtervolging is in beginsel niet op voorhand gepland. Er is sprake van grensoverschrijdende achtervolging als ambtenaren van een verdragsluitende partij die in hun eigen land een persoon achtervolgen, de achtervolging op het grondgebied van een andere verdragsluitende partij over de grens voortzetten, zonder voorafgaande toestemming van laatstgenoemde partij, zonder enige in afstand noch in tijd uitgedrukte beperking, wanneer de bevoegde diensten van de gaststaat wegens het spoedeisende karakter van het optreden niet vooraf kunnen worden gewaarschuwd of deze niet tijdig ter plaatse kunnen zijn om de achtervolging over te nemen.

Een voorbeeld hiervan is dat Belgische politiefunctionarissen in België een verdachte achtervolgen die in zijn auto richting Nederland rijdt en de grens oversteekt. In dat geval kunnen de Belgische politiefunctionarissen de achtervolging op Nederlands grondgebied voortzetten als de Nederlandse bevoegde opsporingsambtenaren vanwege de vereiste spoed niet vooraf kunnen worden gewaarschuwd of niet op tijd ter plaatse kunnen zijn om de achtervolging over te nemen.

Een grensoverschrijdende opsporing moet van te voren worden gepland. Van opsporing is sprake als er opsporingshandelingen worden verricht als bedoeld in artikel 23 van het Verdrag. Als de zendstaat het nodig acht in het kader van de opsporing van strafbare feiten kunnen ambtenaren van de zendstaat opsporingshandelingen verrichten op het grondgebied van een andere verdragsluitende partij. De verzoekende verdragsluitende partij moet een verzoek om grensoverschrijdende opsporingshandelingen te verrichten schriftelijk aan de aangezochte verdragsluitende partij richten. De aangezochte partij moet beslissen of zij toestemming geeft om de gevraagde opsporingshandelingen te verrichten. Artikel 24 geeft hiervoor een uitgewerkte regeling die onder meer voorziet in spoedeisende situaties.

Het onderscheid tussen grensoverschrijdende achtervolging en grensoverschrijdende opsporing blijkt ook uit het verschil in de bevoegdheden van de ambtenaren van de zendstaat bij deze twee verschillende vormen van grensoverschrijdend optreden.

Artikel 36 noemt een aantal bevoegdheden die gelden bij (onder meer) grensoverschrijdende achtervolging. Deze bevoegdheden gelden voor

zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de taak van de ambtenaar van de zendstaat. Kort samengevat betreft het in artikel 36, eerste lid, van het Verdrag:

- a. het vasthouden van een persoon;
- b. het vaststellen van de identiteit van een persoon;
- c. het uitvoeren van een veiligheidsfoullering;
- d. het veiligstellen van voor inbeslagname vatbare voorwerpen.

Grensoverschrijdende opsporing betreft enkel opsporingshandelingen die de bevoegde ambtenaren van de gaststaat overeenkomstig het daar van toepassing zijnde nationale recht zonder nadere opdracht of toestemming van justitiële autoriteiten kunnen uitoefenen (artikel 23). Een voorbeeld hiervan is het afnemen van de verklaring van een getuige.

Als de ambtenaren van de zendstaat na een grensoverschrijdende achtervolging een persoon vasthouden en direct daarop volgend willen overgaan tot het verrichten van opsporingshandelingen, dan moeten zij voldoen aan de voorwaarden die in de artikelen 23 en 24 van het Verdrag zijn gesteld. Zoals hiervoor uiteengezet moet voor het verrichten van opsporingshandelingen door ambtenaren van de verzoekende verdragsluitende partij deze partij eerst een schriftelijk verzoek richten aan de aangezochte partij. De aangezochte partij beslist of zij toestemming geeft. Grensoverschrijdende achtervolging en grensoverschrijdende opsporing zijn twee onderscheiden vormen van optreden die elk hun eigen procedures en voorwaarden kennen. Het is niet ondenkbaar dat er in uitzonderlijke gevallen direct na een grensoverschrijdende achtervolging behoefte is aan het treffen van grensoverschrijdende opsporingsmaatregelen. Ook in die situatie moet de grensoverschrijdende opsporing als een afzonderlijke activiteit worden beschouwd waarop de voor die opsporing geldende voorschriften moeten worden gevolgd.

15.

*Moet bij grensoverschrijdende achtervolging ook melding worden gemaakt aan de autoriteiten van het land waar de achtervolging wordt voortgezet?*

Ja. Artikel 21, tweede lid, van het Verdrag noemt een aantal voorwaarden waaronder het achtervolgingsrecht mag worden uitgeoefend. In het tweede lid, onder a, is vastgelegd dat de achtervolgende ambtenaren uiterlijk bij de grensoverschrijding in contact treden met de bevoegde diensten van de gaststaat.

16.

*Op welke manier moeten autoriteiten van dit land worden betrokken bij deze achtervolging?*

Uiterlijk bij de grensoverschrijding treden de ambtenaren in contact met de bevoegde diensten van de gaststaat. Dit verloopt in Nederland via het relevante operationele centrum. Aanwijzingen van de bevoegde diensten van de gaststaat worden opgevolgd. De achtervolging wordt onder meer afgebroken zodra de gaststaat dat te verstaan geeft.

*De leden van de **CDA**-fractie lezen in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, maar ook in de gemeenschappelijke memorie van toelichting bij het nieuwe Benelux-politieverdrag, dat grensoverschrijdende achtervolging niet meer beperkt is tot de (strafbare) feiten, zoals vastgelegd in de regeling inzake het Europees arrestatiebevel.*

*Deze leden vragen de regering te verduidelijken of grensoverschrijdende achtervolgingen dan voor alle strafbare feiten mogelijk zijn? Zou dit ook gelden voor overtredingen? Dienen de strafbare feiten nog in beide verdragslanden strafbaar te zijn?*

Grensoverschrijdende achtervolgingen zijn in beginsel mogelijk voor alle strafbare feiten, inclusief overtredingen, maar er geldt een aantal beperkingen. Artikel 21 van het Verdrag noemt de voorwaarden die aan grensoverschrijdende achtervolging gesteld worden. Grensoverschrijdende achtervolgingen zijn op grond van dit Verdrag dus ook niet beperkt tot EAB-delicten.

In de praktijk worden achtervolgingen ingezet terwijl nog onduidelijk is welk strafbaar feit is gepleegd, bijvoorbeeld omdat een automobilist weigert te voldoen aan de aanwijzing van de politie om te stoppen. Pas nadat de achtervolging is gestart kan blijken dat de achtervolgde de grens wil oversteken. De politie van de zendstaat kan de automobilist in dat geval volgen op het grondgebied van de gaststaat. Er vindt dan dus geen toetsing plaats of het (mogelijke) strafbare feit in beide verdragslanden strafbaar is. Eén van de voorwaarden, opgenomen in artikel 21, tweede lid, onder b, van het Verdrag, behelst dat de achtervolgende ambtenaren de aanwijzingen van de bevoegde diensten van de gaststaat opvolgen. Een persoon die na afloop van een grensoverschrijdende achtervolging wordt vastgehouden en die verdacht wordt van een strafbaar feit dat aanleiding kan geven tot overlevering of zich onttrokken heeft aan een vrijheidsstraf of voorlopige hechtenis kan door de bevoegde diensten en autoriteiten van de gaststaat voor verhoor worden opgehouden. In dat kader kan de strafbaarheid aan de orde komen (artikel 21, derde lid).

*De leden van de **CDA**-fractie lezen dat België en Luxemburg onder strikte voorwaarden in onderling overleg af kunnen zien van het zogenaamde deurwaardersmodel, maar dat Nederland onverkort vasthoudt aan het deurwaardersmodel*

20.

*Deze leden vragen de regering waarom deze keuze zo gemaakt wordt.*

Het deurwaardersmodel betekent dat het verrichten van opsporingshandelingen plaats vindt in aanwezigheid van de bevoegde dienst van de gaststaat. Dit betekent dat bij opsporingshandelingen van de politie uit België of Luxemburg op Nederlands grondgebied een Nederlandse politiefunctionaris aanwezig is. Nederland hecht hieraan vanwege de zorgvuldigheid en met het oog op de rechtspositie van de verdachte. Het is belangrijk dat de verdachte weet in welk kader de opsporingshandelingen verricht worden en wat de gevolgen kunnen zijn als hij een verklaring aflegt. Het uitgangspunt is dat de politiediensten uit de betrokken verdragsstaten gezamenlijk opsporingsactiviteiten verrichten. Verder is het van belang dat de Nederlandse politie de buitenlandse collega kan faciliteren en zo nodig kan informeren over veiligheidsrisico's bij het verrichten van een opsporingshandeling in Nederland ten aanzien van een bepaalde verdachte. Nederland wil bevorderen dat onderzoeken door de politie van verscheidene verdragsstaten, in zaken waarin dat van belang is, gecoördineerd worden. Toepassing van het deurwaardersmodel stimuleert de samenwerking en coördinatie.

21.

*Zijn er geen (praktische) situaties te bedenken waarbij er niet gewacht kan worden op een ambtenaar van de gaststaat?*

Zoals in het voorgaande is beschreven betreft de regeling voor grensoverschrijdende opsporing (in de artikelen 23 en 24 van het Verdrag) activiteiten die vooraf worden gepland. Artikel 24 bepaalt onder meer dat een schriftelijk verzoek om opsporingshandelingen te mogen verrichten door de verzoekende verdragsluitende partij tijdig aan de aangezochte partij wordt gericht. Als de opsporingshandelingen verricht dienen te worden in aanwezigheid van een ambtenaar van de gaststaat, zorgen de bevoegde diensten van de gaststaat ervoor dat deze uiterlijk dertig dagen na ontvangst van het verzoek, of in geval van spoed, zo snel mogelijk, kunnen worden uitgevoerd. In een spoedeisende situatie is het essentieel dat de diensten van de betrokken staten snel en goed met elkaar communiceren opdat de vereiste ambtenaar van de gaststaat tijdig aanwezig is.

Deze vorm van optreden moet worden onderscheiden van grensoverschrijdende achtervolging waar altijd sprake is van niet gepland optreden.

22.

*Waarom maakt Nederland hier een andere keuze in dan de andere verdragspartijen?*

De motivatie voor de keuze die Nederland heeft gemaakt werd in het voorgaande toegelicht. Artikel 23, tweede lid, van het Verdrag betreft de aanwezigheid van de bevoegde dienst van de gaststaat in het geval ambtenaren van de zendstaat opsporingshandelingen verrichten op het grondgebied van een andere verdragsstaat. Voor alle verdragsluitende partijen is het uitgangspunt dat het verrichten van dergelijke opsporingshandelingen plaats vindt in aanwezigheid van de bevoegde dienst van de gaststaat. Voor België en Luxemburg is het een optie om als gaststaat af te zien van de aanwezigheid van de bevoegde dienst van de gaststaat bij de uitvoering van de opsporingshandelingen. Dit kan alleen als dit geschiedt in onderling overleg tussen de bevoegde autoriteiten van de gaststaat en de zendstaat. In dergelijk geval bepalen ze gezamenlijk de omkadering, de steun en de faciliteiten die de bevoegde diensten van de gaststaat zullen voorzien en die een correcte uitvoering van de opsporingshandelingen verzekeren.

België en Luxemburg wilden op grond van hun eigen afweging de genoemde optie in het Verdrag opnemen. De regeling in artikel 23, tweede lid, van het Verdrag impliceert dat deze optie alleen kan worden toegepast in onderling overleg.

## **6. Vierde titel – Andere vormen van samenwerking**

*De leden van de **CDA**-fractie lezen dat ook voor de aankoop van middelen en materieel en de uitwisseling van personeel afspraken gemaakt kunnen worden door de bevoegde diensten.*

23.

*Deze leden vragen de regering te verduidelijken wat hier precies onder verstaan moet worden.*

Op basis van de artikelen 9 en 27 van het Senningen-verdrag is het reeds mogelijk om middelen en materieel in bruikleen te geven. De Benelux-

landen besloten in de loop der jaren om jaarlijks informatie uit te wisselen over investeringsprogramma's zodat eventuele aankopen beter op elkaar kunnen worden afgestemd. Deze ervaring was aanleiding om in het Benelux-politieverdrag. Het gezamenlijke aankopen van middelen en materieel mogelijk te maken. Dit om in de toekomst uniformiteit mogelijk te maken bijvoorbeeld ten aanzien van uitrusting, bewapening en middelen.

Voor uitwisseling van personeel kan gedacht worden aan het wederzijds plaatsen van verbindingsofficieren om de grensoverschrijdende samenwerking en informatie-uitwisseling te vergemakkelijken ten tijde van incidenten of rampen.

Qua opleidingen bestaat een gezamenlijke training, ontwikkeld voor Nederlandse en Belgische politie werkzaam in de grensstreek. De training behandelt relevante wet- en regelgeving aan de hand van operationele casuïstiek. Deze training wordt herschreven met het oog op het nieuwe Verdrag en wordt uitgebreid met modules voor de recherche en de politiediensten op weg- spoor- en water.

24.

*Is het de bedoeling dat Nederland gezamenlijk met België en Luxemburg materieel voor de politieorganisaties gaat inkopen?*

Vooralsnog is die behoefte er niet bij de Nederlandse politie, maar mogelijk dat zich in de toekomst situaties voordoen waarbij gezamenlijke inkoop van middelen en materieel (artikel 31, eerste lid, onder g, van het Verdrag) een te verkennen optie is. Dit met inachtneming van en binnen de kaders van de toepasselijke (Europese) aanbestedingswet- en regelgeving.

25.

*Vindt de regering dat wenselijk?*

Met het Verdrag wordt niet primair beoogd te komen tot gezamenlijke inkoop of aanschaf van materieel. Wel wordt met de genoemde bepaling uit het Verdrag in de toekomst uniformiteit mogelijk gemaakt bijvoorbeeld ten aanzien van uitrusting, bewapening en middelen. De gezamenlijkheid heeft dan vooral betrekking op de keuze voor bepaalde uitrusting, bewapening en middelen. Grensoverschrijdende samenwerking wordt – nog steeds – ook bemoeilijkt door de verschillen in uitrusting en bewapening en de daarmee samenhangende verschillen in wijzen van optreden, in het bijzonder bij de toepassing van geweld, al dan niet met gebruik van vuurwapens. Dat maakt ook de regeling en voorziening als bedoeld in artikel 39 (vervoeren en dragen van wapens en munitie) noodzakelijk. De politiediensten van de Verdragsstaten beschikken immers over verschillende vormen van uitrusting en bewapening en bijbehorende munitie.

Voor grensoverschrijdende communicatie geldt eveneens dat technische standaardisering in hoge mate bijdraagt aan betrouwbare communicatie, bijvoorbeeld in gevallen van grensoverschrijdende achtervolging.

## **7. Vijfde titel – Bevoegdheden**

*De leden van de VVD-fractie lezen verder dat verschillende bevoegdheden die opsporings- en veiligheidsdiensten naar nationaal recht bezitten grensoverschrijdend kunnen worden ingezet. Zij vinden dit een positieve ontwikkeling en vinden het ook goed dat de bevoegdheden niet*

*verder strekken dan de bevoegdheden in de lidstaat waaruit de bevoegde ambtenaar afkomstig is.*

26 en 27.

*Wel zijn deze leden benieuwd of de bevoegdheden tussen vergelijkbare diensten in verschillende landen dermate overeenkomen dat adequaat gezamenlijk kan worden opgetreden of dat hier duidelijke taakverdelingen moeten worden gemaakt op basis van de bevoegdheden.*

Ik hecht eraan allereerst op te merken dat dit Verdrag *niet* gaat over inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het Verdrag gaat in hoofdzaak over de diensten die in bijlage 1 bij het Verdrag zijn opgenomen. Voor Nederland gaat het in dit Verdrag om het landelijk politiekorps, bedoeld in artikel 25, eerste lid, van de Politiewet 2012 alsmede de Koninklijke Marechaussee voor zover aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, bedoeld in artikel 4 van de Politiewet 2012. Voor artikel 25 van het Verdrag komt daarbij: de dienst Vervoer en Ondersteuning van de Dienst Justitiële inrichtingen van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Bijlage 1 bij het Verdrag somt de voor België en Luxemburg vergelijkbare diensten op.

Daarnaast gaat het Verdrag over de in bijlage 4 genoemde speciale eenheden, waarvoor de zesde titel een zelfstandige regeling binnen het Verdrag bevat. Voor Nederland gaat het hierbij om de bijzondere bijstandseenheden, bedoeld in artikel 59 van de Politiewet 2012, alsmede eenheden van de krijgsmacht die ingevolge artikel 57 en 58 van de Politiewet 2012 in bijstand aan de bijzondere bijstandseenheden zijn ingezet. Bijlage 4 bij het Verdrag somt de voor België en Luxemburg vergelijkbare diensten op.

De artikelen uit de vijfde titel van het Verdrag regelen de bevoegdheden waarover politieambtenaren van de Verdragsluitende Partijen beschikken als zij zich in het kader van de samenwerking op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Partij bevinden, het gezag over die ambtenaren door de bevoegde autoriteiten van de gaststaat, het operationele bevel over deze ambtenaren gedurende het optreden door de bevoegde autoriteiten en diensten van de gaststaat en het zo nodig gebruiken van dwang en geweld door ambtenaren van de gaststaat. Dit is een ander uitgangspunt dan waarvan de leden van de VVD-fractie lijken uit te gaan. De Nederlandse politieambtenaren die grensoverschrijdend optreden ontnemen hun bevoegdheden niet aan het Nederlandse recht maar aan het Verdrag.

Wel is het zo dat titel 5 bevoegdheden regelt die het nationale recht van de drie landen gemeen hebben om zodoende gezamenlijk optreden mogelijk te maken. In dat opzicht sluiten de bevoegdheden aan bij de nationale bevoegdheden van politieambtenaren van de betreffende diensten, maar moeten zij in juridische zin daarvan desalniettemin worden onderscheiden.

In verband daarmee is tevens, als «slot op de deur», expliciet bepaald dat een politieambtenaar op het grondgebied van een andere Verdragsluitende Partij niet over bevoegdheden beschikt die hem in het eigen nationale recht niet zijn toegekend (artikelen 35, eerste lid, 38 en 58, achtste lid, van het Verdrag).

Het verheugt mij dat de leden van de VVD-fractie het belang van dit principe onderschrijven. De Verdragsluitende Partijen hebben bij het vorm geven van de politiesamenwerking in dit Verdrag nadrukkelijk niet als doel gehad om uit te gaan van bepaalde taakverdelingen tussen de verschillende diensten van de drie landen, zo antwoord ik deze leden.

*Zijn de bevoegdheden zoals deze nu mogelijk worden, toereikend om gezamenlijk grensoverschrijdende operaties te starten, bijvoorbeeld in de aanpak van drugscriminaliteit in het grensgebied?*

Het Verdrag maakt het in ruimere mate dan het huidige Senningenvoerdrag mogelijk dat politiediensten grensoverschrijdend optreden. Dat geldt vooral voor de grensoverschrijdende achtervolging en bijvoorbeeld de mogelijkheid om reeds ingezette interventies ook op het grondgebied van een andere verdragsstaat zelfstandig voort te kunnen zetten; zie de artikelen 21 (grensoverschrijdende achtervolging), 22 (grensoverschrijdende observatie), 25 (grensoverschrijdend vervoer en begeleiding van personen en goederen) en 26 (optreden op internationale treinen en schepen) van het Verdrag. Daarnaast verruimt het Verdrag – in aanvulling op de bestaande Unierechtelijke kaders – de mogelijkheden tot deling van politiegegevens, ook met het oog op de bestuurlijke aanpak van criminaliteit, zoals het weigeren van vergunningen of het opleggen van stadionverboden aan hooligans (artikel 4, derde lid, Verdrag).<sup>4</sup> Daarmee worden in het algemeen de mogelijkheden van politiediensten verruimd, niet alleen met het oog op drugscriminaliteit, maar ook andere vormen van criminaliteit. Voor de toepassing van artikel 4, derde lid, van het Verdrag in Nederland wordt vastgehouden aan het bestaan van een expliciete grondslag in het nationale recht of het Unierecht.

De aanpak van drugscriminaliteit zal veelal primair plaatsvinden door gericht strafrechtelijk onderzoek. Dat kan plaatsvinden door zogenaamde parallelle onderzoeken of in de vorm van *joint investigation teams* (JIT). Daarvoor is dit Verdrag niet de basis, maar wel het EU-acquis. Dat omvat inmiddels ook het Europees Opsporingsbevel (EOB), het Europees Aanhoudingsbevel (EAB) en de samenwerking in het kader van Europol en Eurojust. Van deze instrumenten wordt naar verhouding meer gebruik gemaakt in het kader van de bestrijding van drugscriminaliteit dan specifiek het Senningenvoerdrag of het nieuwe Benelux-politieverdrag over politiesamenwerking tussen de drie Benelux-landen.

## **8. Zesde titel – Grensoverschrijdend optreden van speciale eenheden**

*De leden van de VVD-fractie begrijpen dat het met dit verdrag en de daarvoor noodzakelijke wet ook mogelijk wordt om speciale eenheden grensoverschrijdend te laten optreden. Deze leden vinden dat een goede ontwikkeling en kunnen zich voorstellen dat dit een belangrijke bijdrage kan leveren aan de bestrijding van zware criminaliteit in de grensregio.*

29 en 30.

*Wel vragen zij de regering op welke manier om bijstand van speciale eenheden kan worden verzocht en of het niet noodzakelijk is dat nationale speciale eenheden binnen afzienbare tijd beschikbaar zijn.*

Bijstand van speciale eenheden op grond van het Verdrag kan plaatsvinden in twee situaties.

Artikel 53 regelt de bijstand in geval van een (acute) crisissituatie. Dat betekent een verzoek om inzet van een speciale eenheid van een buurland of andere Verdragsstaat wanneer de middelen van de speciale eenheden van de verzoekende Verdragsluitende Partij ontoereikend of niet inzetbaar zijn of door de bijstand door speciale eenheden van de aangezochte

<sup>4</sup> Zie blz. 6 van de Gemeenschappelijke toelichting.

Verdragsluitende Partij vertraging kan worden vermeden die het beëindigen van de crisissituatie zou bemoeilijken.

Het verzoek om bijstand wordt, met instemming van de bevoegde autoriteiten van de verzoekende Verdragsluitende Partij, door de speciale eenheden van de verzoekende Verdragsluitende Partij rechtstreeks aan de speciale eenheden van de aangezochte Verdragsluitende Partij gericht.

Er is voor deze werkwijze gekozen omdat het eerste contact op deze wijze zonder tijdverlies kan verlopen en omdat ook de aansturing van de buitenlandse speciale eenheid op het grondgebied van de gaststaat via de speciale dienst van de gaststaat zal verlopen (zie artikel 53, negende lid, van het Verdrag).

Dat betekent uiteraard niet dat de leiding van de Dienst Speciale Interventies zelf beslist of het verzoek gehonoreerd kan worden. Dat gebeurt – zoals ook in andere gevallen van verzoeken om bijstand vanuit het buitenland – door de Minister van Justitie en Veiligheid. Nederlandse speciale eenheden zijn primair bedoeld om in de kortst mogelijke tijd te kunnen reageren op situaties die inzet in Nederland vergen. Of capaciteit van een Nederlandse speciale eenheid – kortstondig – ingezet kan worden in bijstand in het geval van een acute crisis op het grondgebied van de verzoekende Verdragsstaat zal in de eerste plaats afhangen van de voorzienbaarheid van de noodzaak van inzet op Nederlands grondgebied in datzelfde tijdbestek snelheid. Daarnaast zal bepalend zijn wanneer de inzet beëindigd kan worden.

Het Verdrag kent ook de mogelijkheid bijstand te vragen buiten crisissituaties. Het besluit op dat verzoek op grond van artikel 54 van het Verdrag wordt behandeld als een regulier verzoek om bijstand in de zin van het Verdrag. Daarvoor zullen in beginsel – door de Minister van Justitie en Veiligheid – dezelfde afwegingen gemaakt worden als in het geval van een verzoek om bijstand in een acute crisissituatie.

31.

*Is de regering met haar buitenlandse collega's voornemens om de speciale eenheden structureel met elkaar te laten trainen op realistisch gezien te verwachten scenario's waar grensoverschrijdend moet worden opgetreden? Zo nee, waarom niet?*

Thans wordt door de speciale eenheden op Europees niveau reeds periodiek gezamenlijk getraind op grond van Besluit 2008/615/JBZ van de Raad, van 23 juni 2008, inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Onder de bestaande afspraken wordt door de speciale eenheden regulier op verschillende gebieden (bijvoorbeeld maritiem, *rapid response*, onderhandelingsstechniek) met elkaar getraind, onder de noemer ATLAS.

Nederland heeft de intentie om de speciale eenheden van de Benelux-landen structureel met elkaar te laten trainen op realistisch gezien te verwachten scenario's. Met het nieuwe Verdrag zal extra worden toegezien op de training in Benelux-verband van speciale eenheden om gezamenlijke oefeningen te organiseren met het oog op bijstandsverlening in en buiten crisissituaties.

32.

*Is te verwachten dat op termijn gekeken wordt naar capaciteitsafstemming in bepaalde gebieden, zodat een grensgebied beter uit het ene dan wel het andere land kan worden bediend?*

Thans vindt binnen de EU-Raadswerkgroep Rechtshandshandhaving capaciteitsplanning plaats door de speciale eenheden op Europees niveau (zoals trainingscentra, specialistische materialen). Met het nieuwe Verdrag kan extra toe worden gezien op capaciteitsplanning in Benelux-verband. Zoals in het antwoord op vraag 27 is aangegeven hebben Verdragspartijen met hun vormgeving van de politiesamenwerking in het nieuwe Verdrag niet de intentie gehad om op voorhand tot taakverdelingen in bijstand te komen.

33.

*Of is het aanvragen van ondersteuning uit een andere lidstaat altijd aanvullend in buitengewone situaties?*

Het verzoeken van bijstand van een buitenlandse speciale eenheid zal in de regel aanvullend zijn voor onvoorziene en buitengewone situaties waarin de beschikbaarheid van nationale capaciteit hetzij door de locatie dan wel door (gelijktijdige) inzet elders op het eigen grondgebied tekort schiet.

*De leden van de **VVD**-fractie lezen verder dat met betrekking tot strafrechtelijke aansprakelijkheid deze in principe gelijk is aan die van de ambtenaar in het land waar de inzet plaatsvindt, ook wat betreft strafbare feiten.*

34 en 35.

*Kennen België en Luxemburg in overgrote mate overeenkomende strafbaarstellingen en waarborgen in het juridisch proces voor delicten waarvan een lid van een speciale eenheid realistisch gezien kan worden verdacht? Zijn er delicten die in een van deze landen aanmerkelijk zwaarder worden gestraft?*

Ik beschik momenteel niet over informatie met betrekking tot delicten die in België of Luxemburg aanmerkelijk zwaarder zouden worden bestraft.

Over het Belgische en Luxemburgse strafrecht werd de volgende informatie in relatie tot speciale eenheden ontvangen die ik graag hier vermeld:

België kent eenvormige toepassing van strafwetgeving op de leden van politiediensten en bijgevolg op de leden van de speciale eenheden van de Federale Politie (DSU) in het kader van hun opdrachten. Het gaat hier dan zowel om het algemene strafrecht als het bijzondere strafrecht.

In bepaalde welomlijnde omstandigheden en onder strikte voorwaarden en modaliteiten kunnen de bevoegde gerechtelijke autoriteiten in België de leden van de speciale eenheden machtiging verlenen om bepaalde strafbare feiten te plegen (rechtvaardigingsgrond) en hen aldus vrijstellen van straf. Deze omstandigheden, voorwaarden en modaliteiten worden beschreven in artikel 47 van het Belgische Wetboek van Strafvordering.

In België voorziet de wet niet in een algemene machtiging voor de leden van de speciale eenheden om strafbare feiten te plegen in het kader van hun opdrachten. De speciale eenheden treden altijd op met inachtneming

van de wet en met het formele akkoord van een, naargelang het geval, gerechtelijke of bestuurlijke overheid. Specifieke wettelijke bepalingen, die van toepassing zijn op de leden van de speciale eenheden van de Federale Politie, beogen evenwel de betrokken personen te ontheffen van eventuele strafrechtelijke aansprakelijkheid in het kader van de uitvoering van bepaalde opdrachten waarbij bijzondere opsporingsmethoden worden gebruikt.

Naast de machtiging tot het plegen van bepaalde strafbare feiten voor de leden van de speciale eenheden, kent België andere specifieke regels voor leden van de speciale eenheden van de Federale Politie, beoogd om hun identiteit te beschermen bij de uitvoering van hun opdrachten.

Luxemburg kent geen sancties specifiek voor leden van hun speciale eenheid. De sancties in geval van strafrechtelijke aansprakelijkheid zijn gelijk voor alle leden van de politie. Er zijn ook sancties die van toepassing zijn op alle of bepaalde categorieën ambtenaren, volgens de bepalingen van het Luxemburgse Wetboek van Strafrecht (Code pénal). Naast bepalingen inzake strafrechtelijke aansprakelijkheid, heeft Luxemburg een specifieke wet die de tuchtprocedure en sancties regelt die van toepassing zijn op leden van de politie, de «wet van 18 juli 2018 betreffende het tuchtrechtelijk statuut van het personeel van de politieagent van de groothertogelijke politie». Ook dit is echter geen speciale voorziening voor leden van de speciale eenheid.

Luxemburg kent daarnaast ook geen waarborgen in de rechtsgang specifiek voor leden van de speciale eenheid: voor alle ambtenaren gelden dezelfde waarborgen. De belangrijkste hiervan is de rechtsbijstand die de regering van Luxemburg biedt aan ambtenaren tegen wie een strafrechtelijk onderzoek loopt wegens handelingen die tijdens hun werk zijn gepleegd of die rechtstreeks verband houden met hun functie (artikel 32, lid 4, van de wet fixant le statut general des fonctionnaires de l'Etat, gewijzigd op 16 april 1979). Leden van de politie moeten een verzoek om rechtshulp indienen bij het Ministerie van Binnenlandse Veiligheid, dat vervolgens wordt overgedragen aan het Ministerie van Ambtenarenzaken. Deze kan het verzoek per geval goedkeuren of afwijzen. In het kader van strafrechtelijk onderzoeken bestaat deze bijstand meestal uit financiële bijstand ter dekking van gerechtskosten. Het verzoek om bijstand kan worden afgewezen als is vastgesteld dat het lid van de politie de wet heeft overtreden of in gebreke is gebleven. Strafrechtelijke onderzoeken (evenals disciplinaire onderzoeken) waarbij leden van de politie betrokken zijn, worden echter uitgevoerd door de Algemene Politie-inspectie («Inspection générale de la Police»). Dit is een onafhankelijk orgaan onder het gezag van het Ministerie van Binnenlandse veiligheid en de gerechtelijke autoriteiten.

## 9. Financiële en andere gevolgen

*De leden van de **D66**-fractie lezen dat volgens de regering vooraf niet goed te bepalen is welke kosten de uitvoeringsovereenkomsten met zich mee zullen brengen. Toch maakt de politie in haar advies een schatting van ca. 1,5 miljoen euro per jaar aan structurele kosten.*

36.

*Kan de regering toelichten op welke mogelijke kosten deze schatting gebaseerd is?*

Zoals in §9 van de memorie van toelichting is aangegeven, is de verwachte impact van het gehele Benelux politie-verdrag thans nog niet

vast te stellen, omdat de feitelijke uitwerking van het verdrag nog moet worden bepaald. Zodra uitvoeringsovereenkomsten zijn vastgesteld kan een specifiekere beoordeling (assessment) door de politie plaatsvinden. Dan pas zal een beter inzicht bestaan in het effect van procedures waarvoor het Verdrag mogelijkheden biedt.

## 10. Bescherming van persoonsgegevens

*De leden van de **D66**-fractie lezen in de toelichting van de regering in reactie op de opmerkingen van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de politie dat de formulering «in de mate dat het nationale recht van de aangezochte Verdragsluitende Partij zich hier niet uitdrukkelijk tegen verzet» in artikel 4, derde lid, van het Verdrag 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.*

37.

*Kan de regering verder toelichten waarom met die uitleg niet gekozen is voor een formulering die een expliciete grondslag in het nationale recht of het Unierecht vereist?*

Aan de formulering van artikel 4, derde lid, van het Verdrag ligt een wens van met name België ten grondslag. Voor de toepassing in Nederland wordt vastgehouden aan het bestaan van een expliciete grondslag in het nationale recht of het Unierecht.

## 11. Consultatie

*De leden van de **CDA**-fractie lezen dat de regioburgemeesters met klem vragen het verdrag niet in werking te laten treden zolang de uitvoeringsovereenkomsten en -afspraken niet daadwerkelijk geratificeerd zijn. Deze leden constateren dat de bepalingen uit het onderhavige wetsvoorstel die zien op de bepalingen uit het wetsvoorstel geweldsaanwending, pas in werking kunnen treden na inwerkingtreding van de desbetreffende wijzigingswet.*

38, 39, 40 en 41.

*Deze leden vragen de regering waarom er geen gehoor wordt gegeven aan de oproep van de regioburgemeesters om het gehele verdrag niet in werking te laten treden, zolang er geen duidelijkheid is over de uitvoeringsovereenkomsten en -afspraken. Waarom worden slechts onderdelen van deze wet op een later moment in werking gezet, als ook direct de gehele wet later in werking kan treden? Zou dit de uitvoerende instanties niet de benodigde tijd geven om de uitvoeringsovereenkomsten en -afspraken daadwerkelijk te implementeren?*

In reactie op deze vragen van de leden van de CDA-fractie merk ik op dat ik het pleidooi van deze leden – en van de regioburgemeesters – voor een zorgvuldige inwerkingtreding en implementatie van het Verdrag volledig deel. Dat betekent ook dat er duidelijkheid moet zijn over de uitvoeringsovereenkomsten en -afspraken. De Verdragspartijen zijn zich daar terdege van bewust.

Inmiddels werken zij aan het tot stand brengen van een aantal gezamenlijke uitvoeringsovereenkomsten en -afspraken. Zij achten het noodzakelijk c.q. wenselijk dat vijf uitvoeringsovereenkomsten en twee uitvoeringsafspraken tegelijk met het Verdrag in werking treden. Het betreft de uitvoeringsovereenkomsten van artikel 13, zesde lid, artikel 15, vijfde lid,

artikel 16, vijfde lid, artikel 25, vierde lid, en artikel 39, derde lid. De twee uitvoeringsafspraken zijn die van artikel 21, vierde lid, en artikel 28, tweede lid.

Om een en ander inzichtelijk te maken, heb ik de prioritaire uitvoeringsinstrumenten hieronder in cursieve vorm aangegeven in het overzicht uit §3 van de memorie van toelichting.

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

<sup>1</sup> Betreft een vernieuwing van de bestaande Uitvoeringsafpraak betreffende de samenwerking, begeleiding en ondersteuning bij repatriëringsmaatregelen over het grondgebied van de Benelux-landen (Trb. 2016, nr. 133). Zie §4 van de memorie van toelichting en voetnoot 22.

Bij de politie worden met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag reeds voorbereidingen getroffen. In dat kader werkt de politie intensief aan de uitvoeringsovereenkomsten en -afspraken, in samenwerking met de politiediensten van de andere Verdragspartijen.

De conceptteksten van de uitvoeringsovereenkomsten op grond van de artikelen 13, 15 en 16 zullen vanuit het ministerie informeel aan de Autoriteit Persoonsgegevens worden voorgelegd. Zowel België als Nederland vinden dat wenselijk. Ook de concepttekst van het Verdrag zelf is op deze manier aan de Autoriteit Persoonsgegevens voorgelegd. Het Verdrag kan overigens pas in werking treden als alle drie de Benelux-staten hun nationale goedkeuringsprocedures hebben afgerond.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Artikel 66, tweede lid, van het Verdrag luidt: «Dit Verdrag treedt in werking op de eerste dag van de tweede maand na de datum van de neerlegging bij de depositaris van de laatste akte van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring. De depositaris stelt de Verdragsluitende Partijen op de hoogte van de datum van inwerkingtreding van dit Verdrag.»

Nederland zal het Verdrag ratificeren wanneer daartoe dit wetsvoorstel in beide Kamers is aanvaard, tot wet is verheven, in het Staatsblad is geplaatst en in werking is getreden. Zoals ik in het antwoord op vraag 11 heb aangegeven, beogen de Verdragspartijen de bovengenoemde prioritaire uitvoeringsovereenkomsten (cursief) gelijktijdig met het Verdrag in werking te laten treden. Voor Nederland is het sluiten van deze uitvoeringsovereenkomsten pas mogelijk als de eerdergenoemde parlementaire voorhangprocedure is afgerond. In praktijk zal dit betekenen dat ook het Verdrag pas in werking treedt na afronding van de betreffende voorhangprocedures. Op dat moment kunnen ook de prioritaire uitvoeringsafspraken worden gesloten.

Dat mogelijk niet de gehele wet op de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst in werking treedt, doet aan het bovenstaande niet af. Met onderhavig wetsvoorstel wordt bewerkstelligd dat een aantal artikelen uit de Wet geweldsaanwending opsporingsambtenaar (Stb. 2021, 233) – waaronder de nieuwe opsporingsambtenaren met de geweldsbevoegdheid toegespitste strafbaarstelling en strafuitsluitingsgrond – ook van toepassing zullen zijn op ambtenaren uit Luxemburg en België indien zij in Nederland hun taak uitoefenen. Hiermee wordt voldaan aan de verdragsverplichting om de ambtenaren uit de zendstaat voor wat betreft hun strafrechtelijke aansprakelijkheid gelijk te stellen aan de Nederlandse ambtenaren. De desbetreffende bepalingen uit dit wetsvoorstel kunnen pas in werking treden op het moment dat de Wet geweldsaanwending opsporingsambtenaar in werking treedt. Indien onderhavig wetsvoorstel tot goedkeuring en uitvoering van het Benelux-politieverdrag tot wet wordt verheven en eerder in werking treedt dan voornoemde wet, dan zullen de desbetreffende bepalingen op een later tijdstip in werking treden. In verband hiermee voorziet artikel 6 van dit wetsvoorstel in de mogelijkheid van een gedifferentieerde inwerkingtreding. Uitstel van de inwerkingtreding van de gehele wet, zoals de leden van de CDA-fractie vragen, is dan ook niet nodig om tot een zorgvuldige en verantwoorde inwerkingtreding van het Verdrag, inclusief de gezamenlijk vastgestelde uitvoeringsinstrumenten, te komen.

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