

Vergaderjaar 2005–2006

30 557

Wijziging van de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafvordering in verband met de taken en bevoegdheden van de Koninklijke marechaussee en de bijstand aan de Koninklijke marechaussee

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 februari 2006 en het nader rapport d.d. 2 mei 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 5 januari 2006, no. 06.000013, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafvordering in verband met de taken en bevoegdheden van de Koninklijke marechaussee en de bijstand aan de Koninklijke marechaussee, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel ziet onder meer op een verduidelijking van de regeling van de algemene opsporingsbevoegdheid van de Koninklijke marechaussee (KMar), de bevoegdheid tot het zelfstandig doen van opsporingsonderzoek naar mensensmokkel en identiteitsfraude en een grondslag voor bijstandsverlening door de politie aan de KMar.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen met betrekking tot het opnemen van mensenhandel in artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van de Politiewet 1993, het laten vervallen van de «voorzover»-clausule in diezelfde bepaling, het verduidelijken van de gezagslijnen en het ontbreken van een toelichting op artikel 141, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering (WvSv). Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 januari 2006, nr. 06.000013, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 februari 2006, nr. W03.05.0600/l, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State adviseert het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. Mensenhandel

In het voorgestelde nieuwe onderdeel g van artikel 6, eerste lid, van de Politiewet 1993 wordt onder meer de bestrijding van mensensmokkel onder de (niet exclusieve) taken van de KMar gebracht. Mensensmokkel ziet – kort gezegd – op het verschaffen van hulp aan een ander zodat deze zich toegang kan verschaffen tot dan wel kan verblijven in Nederland of andere in de wet

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

genoemde landen terwijl hij weet of ernstige redenen heeft om te vermoeden dat de toegang of dat verblijf wederrechtelijk is (artikel 197a van het Wetboek van Strafrecht (WvSr)). De toelichting stelt dat de «opgepakte» mensensmokkelzaken ook aspecten van mensenhandel kunnen bevatten¹. Dat is juist, maar de Raad wijst erop dat mensenhandel zich ook kan voordoen zonder dat van mensensmokkel sprake is. In dat geval is de grensoverschrijding legaal, maar is er wel sprake van mensenhandel. De Raad is van mening dat er ook dan een relatie met de taak van grensbewaking van de KMar kan zijn.

De Raad adviseert daarom mensenhandel toe te voegen aan het voorgestelde artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van de Politiewet 1993 en in de toelichting het mogelijke misverstand weg te nemen dat mensenhandel een subcategorie van mensensmokkel is.

1. De Raad adviseert mensenhandel toe te voegen aan artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel en in de toelichting het mogelijke misverstand weg te nemen dat mensenhandel een subcategorie van mensensmokkel is.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de desbetreffende passage in de memorie van toelichting aangepast. Het advies ook mensenhandel toe te voegen aan artikel 6, eerste lid, onderdeel g, is niet overgenomen.

Mensensmokkel gaat – anders dan mensenhandel – altijd gepaard met illegale grensoverschrijding. De bestrijding van mensensmokkel en daarmee verband houdende identiteitsfraude sluit daarom nauw aan bij de taken die de KMar al van oudsher verricht. Dat geldt echter niet onverkort voor de bestrijding van mensenhandel. Mensenhandel kan weliswaar gepaard gaan met mensensmokkel, maar daarvan is geen sprake bij uitingen van mensenhandel waarbij de grensoverschrijding legaal is. Mensenhandel is bovendien vaak nauw verweven met andere vormen van criminaliteit zoals illegale prostitutie. Gelet op de aard van het delict, is er dan ook geen aanleiding de aanpak van mensenhandel te benoemen als een zelfstandige taak van de KMar.

2. Artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van de Politiewet 1993

a. «Voorzover»-clausule

Het voorgestelde artikel 6, eerste lid, onderdeel g, van de Politiewet 1993 luidt: «de bestrijding van mensensmokkel en van fraude met reis- en identiteitsdocumenten, voorzover dit voortvloeit uit of samenhangt met de uitvoering van de bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 aan de Koninklijke marechaussee opgedragen taken». In de toelichting wordt gesteld dat de zinsnede «voorzover» niet zo beperkt mag worden opgevat dat hieronder uitsluitend wordt verstaan gevallen van mensensmokkel en identiteitsfraude waarop de KMar stuit terwijl zij feitelijk bezig is met de uitvoering van de grensbewakingstaak of het Mobiel Toezicht Vreemdelingen². De Raad meent dat deze «voorzover»-clausule nodeloos tot discussie zal leiden³. De Raad beveelt aan de tekst van het wetsvoorstel in overeenstemming te brengen met de memorie van toelichting.

b. Gezagslijn

De Raad is van mening dat de gezagslijn ten aanzien van het onder punt 2a beschreven optreden van de KMar eenduidig dient te zijn. Daarom adviseert de Raad in de laatste alinea van de paragraaf mensensmokkel en identiteitsfraude in «de onderzoeken van de KMar dienen waar nodig dan ook aan te sluiten bij de sturing en prioritering ten aanzien van de opsporing op regionaal, bovenregionaal en nationaal niveau» de woorden «waar nodig» te laten vervallen⁴.

2a. De Raad meent dat de zinsnede «voorzover dit voortvloeit uit of samenhangt met de uitvoering van de bij of krachtens de Vreemdelingenwet 2000 aan de KMar opgedragen taken», in de praktijk aanleiding kan geven tot discussie. In de memorie van toelichting zoals wij deze met het wetsvoorstel voor advies aan de Raad hadden aangeboden, was aangegeven dat deze zinsnede niet zo beperkt moet worden uitgelegd, dat hieronder uitsluitend wordt verstaan gevallen van mensensmokkel en identiteitsfraude waarop de KMar stuit terwijl zij feitelijk bezig is met de uitvoering van de grensbewakingstaak of het MTV. In de toelichting werd voorts opgemerkt dat het daarbij ook

¹ Memorie van toelichting, onder mensensmokkel en identiteitsfraude, vijfde alinea.

² Memorie van toelichting, onder mensensmokkel en identiteitsfraude, vierde alinea.

³ Zie ook het advies van het College van procureurs-generaal van 14 juli 2005.

⁴ Zie ook het advies van het College van procureurs-generaal van 14 juli 2005.

gaat om gevallen van mensensmokkel en identiteitsfraude die op enigerlei wijze in relatie kunnen worden gebracht met de taken die de KMar uitvoert krachtens de Vreemdelingenwet 2000. Daarbij kan gedacht worden aan een mensensmokkelzaak die de KMar op het spoor komt via informatie die zij van derden, zoals de politie, heeft ontvangen.

Gelet op de door ons voorgestane ruime uitleg van de «voorzoever»-clausule en teneinde discussie in de praktijk te voorkomen – hetgeen de gewenste duidelijkheid omtrent het takenpakket van de KMar niet ten goede zou komen – hebben wij het advies van de Raad overgenomen en de clausule in de tekst van het wetsvoorstel laten vervallen.

2b. Overeenkomstig het advies van de Raad zijn de woorden «waar nodig» in de laatste alinea van de paragraaf mensensmokkel en identiteitsfraude vervallen.

3. Opsporingsbevoegdheid (onder)officieren KMar

Het huidige artikel 141, onderdeel c, WvSv bepaalt dat de opsporing van strafbare feiten geschiedt door onderofficieren en officieren van de KMar in door de Minister van Justitie in overeenstemming met de Minister van Defensie te bepalen gevallen. Daarnaast kunnen de genoemde ministers andere militairen van de KMar daartoe aanwijzen. Het voorgestelde artikel 141 onderdeel c, WvSv bepaalt dat de opsporing van strafbare feiten geschiedt door militairen van de KMar die daartoe door de Minister van Justitie in overeenstemming met de Minister van Defensie zijn aangewezen. Als gevolg daarvan komt de opsporingsbevoegdheid van (onder)officieren van de KMar van rechtswege te vervallen. De wijziging van artikel 141, onderdeel c, WvSv wordt alleen in het algemene deel van de toelichting verklaard. Wanneer het van rechtswege vervallen van de opsporingsbevoegdheid van (onder)officieren van de KMar wenselijk is, zal een inhaalslag bij het aanwijzen moeten geschieden. Wanneer het de bedoeling is alle (onder)officieren aan te wijzen, lijkt dit aspect van de wetswijziging onwenselijk. De Raad adviseert hieraan aandacht te besteden en zo nodig de bepaling aan te passen.

3. Aangezien niet alle (onder)officieren van de KMar zijn opgeleid tot opsporingsambtenaar, bestaat de behoefte om bij het aanwijzen van militairen van de KMar die tot opsporing bevoegd zijn, te kunnen differentiëren. Anders dan onder de huidige wet zullen derhalve niet alle officieren en onderofficieren van de KMar van rechtswege opsporingsbevoegd zijn, maar hebben die militairen of categorieën militairen opsporingsbevoegdheid die op basis van artikel 141, onderdeel c, van het Wetboek van Strafvordering zijn aangewezen.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn in het wetsvoorstel verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.05.0600/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In artikel I, onderdeel A, artikel 6, eerste lid, «lettering» vervangen door:
verlettering.
- In artikel III na «Kamerstukken II 2004/05, 30 041» de rest van de tussen
haakjes geplaatste tekst schrappen, nu deze verbijzondering hoogstwaar-
schijnlijk achterhaald zal raken in de loop van de parlementaire behan-
deling van dit wetsvoorstel.