

Goedkeuring van de op 29 april 1969 te 's-Gravenhage ondertekende Overeenkomst inzake de administratieve en strafrechtelijke samenwerking op het gebied van de regelingen die verband houden met de verwezenlijking van de doelstellingen van de Benelux Economische Unie, met Aanvullende Protocollen

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

De overeenkomst, waarvan de parlementaire goedkeuring wordt gevraagd, strekt ertoe, de bestaande Beneluxverdragen van 5 september 1952 (nopens de samenwerking op het stuk van douane en accijnzen, laatstelijk *Trb.* 1961, 17), van 16 maart 1961 (over de samenwerking inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer, laatstelijk *Trb.* 1968, 18) en van 25 mei 1964 (inzake de heffing van de omzetbelasting, de overdrachtstaks en soortgelijke belastingen, laatstelijk *Trb.* 1967, 134) te vervangen door een algemene regeling, die zich uitstrekt over het gehele terrein van de doeleinden van de Economische Unie. Zij is voorzien van een gemeenschappelijke toelichting, die na de tekst in het *Tractatenblad* (1969, nr. 124) is afgedrukt¹⁾.

Bij de behandeling van het ontwerp van de overeenkomst in de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad (zie gedrukte stukken nrs. 77-1 en 77-2) is gebleken, dat de gemeenschappelijke toelichting op sommige punten wat te summier is gesteld om geheel duidelijk te zijn voor wie niet met de materie vertrouwd is. Mede daarom achten de ondergetekenden het dienstig, hier de strekking van de overeenkomst nog eens nader uiteen te zetten.

Met het verdrag van 3 februari 1958, tot instelling van de Benelux Economische Unie (laatstelijk *Trb.* 1960, 124), is een samenwerking beoogd, waarbij een vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal wordt tot stand gebracht. Voor wat het verkeer van personen betreft, is dit doel inmiddels verwezenlijkt door de op 11 april 1960 gesloten, en op 1 juli van dat jaar in werking getreden, Overeenkomst tot verlegging van de personencontrole naar de buitengrenzen van het Beneluxgebied (laatstelijk *Trb.* 1960, 102). Ten aanzien van de goederencontrole is op de in april 1969 gehouden regeringsconferentie besloten, dat zij uiterlijk op 1 november 1970 aan de binnengrenzen zal worden afgeschaft; zij het met een beperkte uitzondering op het terrein van de omzetbelasting.

Opheffing van de personencontrole maakt het in het bijzonder noodzakelijk:

a. een gecoördineerd beleid te voeren op het stuk van de toelating en uitzetting van vreemdelingen, zoals voorzien in de overeenkomst van 11 april 1960, en

b. wederzijds zoveel mogelijk rechtshulp in strafzaken te verlenen.

Dit laatste spreekt wel vanzelf, omdat immers voortvluchtige verdachten en veroordeelden nu eenvoudig de grens kunnen oversteken om de wijk in een partnerland te nemen. Wanneer zij dat doen, zijn er drie mogelijkheden om het recht niettemin zijn loop te doen hebben:

1. uitlevering;
2. overneming van de strafvervolgning door het partnerland waarin de verdachte zich bevindt;
3. tenuitvoerlegging van de opgelegde straf, of van het restant daarvan, in het partnerland waarin de veroordeelde verblijf houdt.

De mogelijkheid tot uitlevering van het ene Beneluxland naar het andere is – vergeleken bij de situatie onder de tevoren geldende bilaterale verdragen – sterk uitgebreid door het op 11 december 1967 in werking getreden Verdrag van 27 juni

¹⁾ Tekst en toelichting zijn ook opgenomen in de door het Secretariaat-Generaal van de Benelux Economische Unie uitgegeven losbladige verzameling van documenten, getiteld „Benelux”, en wel in het deel „Speciale Overeenkomsten”, onder het hoofd „admin. en strafv. samenw.”.

1962 aangaande de uitlevering en rechtshulp in strafzaken (laatstelijk *Trb.* 1967, 183). In de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van een door de rechter van een partnerland opgelegde straf of strafrechtelijke maatregel voorziet het (nog niet in werking getreden) Verdrag van 26 september 1968 inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in strafzaken (laatstelijk *Trb.* 1969, 9). Voor het overnemen van een in een der landen aangevangen of voorgenomen strafvervolgning is nodig, dat de nationale strafwet van het aangezochte land toepasselijk is op het (vermoedelijk) begane feit.

De Nederlandse justitie kan de vervolging ter zake van een buiten ons land begaan feit thans in het algemeen slechts dan overnemen, wanneer het feit door onze strafwet als een misdrijf wordt beschouwd en de verdachte Nederlander is. (Vgl. de artikelen 2 en 5, eerste lid, aanhef en onder 2°, van het Wetboek van Strafrecht). Een bij de Raadgevende Interparlementaire Beneluxraad aanhangig ontwerp-verdrag inzake het overnemen van strafvervolgningen (gedrukte stukken nr. 100-1) voorziet evenwel in een aanmerkelijke verruiming. Het strekt er namelijk toe, de vervolging mogelijk te maken van een ingezetene, ongeacht diens nationaliteit, terzake van elk feit (misdrijf of overtreding) dat door hem in een partnerland is begaan, mits dat feit zowel naar het recht van de verzoekende als naar dat van de aangezochte staat strafbaar is.

De op zich zelf volkomen juiste eis van „dubbele strafbaarheid”, die ook in het uitleveringsverdrag en in het strafrechtelijk executieverdrag is gesteld, beperkt uiteraard de mogelijkheid tot het verlenen van een der drie aangeduide vormen van rechtshulp, gegeven het bestaan van uiteenlopende, althans niet geheel identieke, rechtsnormen in de Beneluxlanden. Voor een goede rechtsbedeling kan dat bezwaarlijk zijn, met name voor zover de divergentie tussen de normen niet het gevolg is van een bewust gemaakte, en in verschillende zin uitgevallen, rechtspolitieke keuze, maar van min of meer toevallige omstandigheden. Dit bezwaar is onderkend, en tot zekere hoogte ondervangen, in het strafrechtelijk executieverdrag en in het ontwerp-verdrag inzake het overnemen van strafvervolgningen. Daarin is namelijk voorzien in de mogelijkheid van gelijkstelling van bepaalde, in een lijst opgesomde normen van een partnerland aan, daarmee niet identieke, normen van het eigen nationale recht.

In de sector van de sociaal-economische wetgeving – bij uitstek het terrein van de doelstellingen der Benelux Economische Unie – doet het geval van divergerende normen zich veel meer voor dan op het gebied van de delicten die in het Wetboek van Strafrecht zijn omschreven (het z.g. commune strafrecht). Een feit als diefstal is wel overal strafbaar; het etiketteren van huishoudjam als „jam” daarentegen stellig niet. Ook voor zover de wettelijke voorschriften in deze sector inmiddels geharmoniseerd zijn, zullen zij nog lang niet altijd een identieke strafbepaling inhouden. Wanneer, om een voorbeeld te geven, het invoeren van een bepaald produkt, zonder vergunning van het bevoegde gezag, in alle drie de landen is verboden, bestaat er op dit punt een geharmoniseerd voorschrift. Van een identieke strafbepaling behoeft dan echter geen sprake te zijn. Wellicht zal dan België alleen de invoer in dat land, zonder vergunning van het bevoegde Belgische orgaan, hebben verboden, en Nederland het overeenkomstige feit, dus de invoer in ons land zonder vergunning van het daarvoor aangewezen Nederlandse orgaan.

Men zou nu zulke overeenkomstige voorschriften wel in een lijst kunnen opsommen, teneinde ze voor de wederzijdse rechtshulp over en weer gelijk te stellen – zodat iemand (bv.) in Nederland zou kunnen worden vervolgd wegens overtreding van een op de lijst vermelde Belgische bepaling, en omgekeerd – maar deze techniek is, gezien de veelheid en de veranderlijkheid van de hierbedoelde voorschriften, nauwelijks uitvoerbaar, en in elk geval zeer omslachtig. De bestaande, hierboven reeds vermelde, verdragen op het stuk van de douane en accijnzen, de in-, uit- en doorvoer en de omzetbelasting etc., voorzien dan ook in andere methoden. Het thans ter goedkeuring aangeboden algemene samenwerkingsverdrag volgt te dezen in grote trekken de overeenkomst van 16 maart 1961 inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer.

De gevolgde methode komt hierop neer, dat bij beschikking van het Comité van Ministers een complex van voorschriften kan worden aangewezen (b.v. voor Nederland de In- en uitvoerwet, met alle vastgestelde en nog vast te stellen uitvoeringsvoorschriften daarvan), dat dan in zijn geheel onder de werking van het verdrag komt te vallen, behoudens eventueel bij de aanwijzing gemaakte uitzonderingen. Dit heeft dan o.a. tot gevolg dat:

1°. de territoriale werkingssfeer van elk der aangewezen voorschriften wordt uitgestrekt tot het gehele Beneluxgebied;

2°. opsporingsambtenaren onder bepaalde voorwaarden op het grondgebied van een partnerland kunnen optreden ter vervulling van hun taak bij het opsporen van overtredingen van zulk een voorschrift;

3°. een dergelijke overtreding, waar ook op het Beneluxgebied begaan, in elk van de drie landen (zij het met inachtneming van de hierna nog te vermelden „voorrangsregeling”) kan worden vervolgd;

4°. de grens van een partnerland wordt gelijkgesteld met de grens van het eigen land, zulks voor zover het gaat om de toepassing van een aangewezen voorschrift op handelingen die verband houden met de overschrijding van een landsgrens;

5°. vergunningen etc., krachtens zulk een voorschrift verleend door het bevoegde gezag van een partnerland, worden gelijkgesteld met overeenkomstige vergunningen etc. van het bevoegde orgaan van het eigen land.

Volgens de hierboven bedoelde „voorrangsregeling” komt de bevoegdheid tot vervolging primair toe aan de autoriteiten van het land waarin de overtreding is begaan. Wanneer de verdachte in een partnerland verblijf houdt, kunnen de autoriteiten van dat land echter het initiatief tot het instellen van een strafvervolging nemen. Voor het voortzetten van de vervolging is dan de uitdrukkelijke of stilzwijgende instemming van die van het eerstbedoelde land vereist. (Zie voor nadere bijzonderheden: artikel 10 van de overeenkomst, en de daarop betrekking hebbende passage van de gemeenschappelijke toelichting).

Het systeem van de overeenkomst brengt mede, dat de rechter van elk der landen uitsluitend zijn *eigen nationale recht toepast*, ook wanneer het gaat om een door een vreemdeling op het grondgebied van een partnerland begaan feit. Dit is trouwens eveneens het systeem van het bestaande verdrag inzake de regeling van in-, uit- en doorvoer. Door de gelijkstelling van landsgrenzen en van vergunningen etc., zoals hierboven aangeduid, levert dit geen bezwaar op. Toepassing van het recht van een partnerland zou daarentegen, alleen reeds in verband met de uiteenlopende stelsels van straffen en strafrechtelijke maatregelen van de drie landen, op schier onoverkomelijke moeilijkheden stuiten.

Hetgeen in de genoemde verdragen van 1952, 1961 en 1964 is voorzien voor de sectoren van resp. de douane en accijnzen, de in-, uit- en doorvoer en de omzetbelasting etc., is – aangepast aan de inmiddels opgedane ervaring en aan de voortgeschreden rechtsontwikkeling – in de hier besproken nieuwe overeenkomst uniform geregeld voor het gehele terrein van de doelstellingen der Benelux Economische Unie. Daartoe behoren o.a. ook de sectoren van het goederenvervoer, van de

landbouw (b.v. kwaliteitseisen voor exportprodukten) en de volksgezondheid (b.v. warenkeuring). Zeer kort samengevat strekt de overeenkomst ertoe, voor de onderwerpen waarop zij van van toepassing zal zijn, te kunnen geraken tot:

- a. eenheid van regime;
- b. algemene geldigheid van vergunningen en documenten voor het gehele Beneluxgebied;
- c. opheffing van formaliteiten voor het grensoverschrijdende goederenverkeer binnen dat gebied, en
- d. nauwe samenwerking op het stuk van het voorkomen, opsporen, vervolgen en berechten van overtredingen van de ten aanzien van die onderwerpen vastgestelde geharmoniseerde voorschriften.

Dat *harmonisatie* bereikt moet zijn, voordat de nationale regelingen in een bepaalde sector onder de werking van de overeenkomst kunnen worden gebracht, zal nauwelijks behoeven te worden opgemerkt. De overeenkomst gaat er immers van uit, dat overtreding van een voorschrift van een der landen in een partnerland kan worden vervolgd en berecht met toepassing van de door dat andere land vastgestelde regeling voor hetzelfde onderwerp. Dit is uit de aard der zaak alleen mogelijk, voor zover de voorschriften van de drie landen in voldoende mate op elkaar zijn afgestemd.

Het bleek, althans in dit stadium, niet mogelijk, tot een geheel uniforme regeling voor alle deelreinen te komen, Met name op het stuk van de belastingen, op dat van de in-, uit- en doorvoer en op dat van het vervoer bestaat voornamelijk behoefte aan enige bijzondere, de algemene overeenkomst aanvullende, en ten dele daarvan afwijkende, bepalingen. Deze zijn opgenomen in de drie bij de overeenkomst behorende aanvullende protocollen, die elk eveneens van een gemeenschappelijke toelichting zijn voorzien.

De ondergetekenden vertrouwen, dat de gemeenschappelijke toelichtingen op de overeenkomst en op de daarbij behorende protocollen na het bovenstaande voldoende duidelijk zullen zijn. Gaarne spreken zij de verwachting uit, dat de beide Kamers der Staten-Generaal bereid zullen zijn er aan mede te werken, dat de overeenkomst tijdig vóór 1 november 1970 (de nader vastgestelde datum voor de afschaffing van de goederencontrole aan de binnengrenzen) door Nederland kan worden geratificeerd. Daar geen nationale voorschriften ter uitvoering van de overeenkomst nodig zijn – zij is rechtstreeks verbindend – kan zij zeer kort na de nederlegging van de derde akte van bekrachtiging in werking treden (vgl. artikel 34, tweede lid). Hetzelfde geldt voor de aanvullende protocollen op het stuk van de belastingen en op dat van de in-, uit- en doorvoer.

Ten aanzien van het protocol betreffende het vervoer is tussen de regeringen afgesproken, dat het van kracht zal worden nadat de in onderling overleg te nemen liberalisatiemaatregelen voor het vervoer van goederen over de weg binnen het raam van de tweede en derde liberalisatiefase in werking zullen zijn getreden. Voor zover de uitvoering van dat protocol een aanpassing van de Wet Autovervoer Goederen nodig of wenselijk maakt, zal daarin worden voorzien bij een afzonderlijk ontwerp van wet, waaromtrent het beraad nog gaande is.

De Minister van Justitie,
C. H. F. POLAK.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.

De Staatssecretaris van Financiën,
F. H. M. GRAPPERHAUS.

De Minister van Economische Zaken,
R. NELISSEN.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. J. KEYZER.

De Minister van Landbouw en Visserij,
P. J. LARDINOIS.