

Vergaderjaar 2005–2006

23 490

Ontwerpbesluiten Unie-Verdrag

Nr. 409

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 maart 2006

Tijdens het Algemeen Overleg van 16 februari jl. ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 21 februari 2006 heb ik toegezegd uw Kamer schriftelijk te zullen informeren over het ontwerp-kaderbesluit inzake het Europees bewijsverkrijgingsbevel (EBB) en de gevolgen daarvan voor de Nederlandse wetgeving. Met deze brief geef ik graag uitvoering aan die toezegging.

Voor de goede orde voeg ik bij de laatste geconsolideerde versie van het ontwerp-kaderbesluit (15 957/05 COPEN 199)¹.

1. Achtergrond en doel van het ontwerp-kaderbesluit

Het ontwerp-kaderbesluit vindt zijn oorsprong in de conclusie van de Europese Raad van Tampere van 1999, inhoudende dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen moet gaan vormen van de justitiële samenwerking in strafzaken. De gedachte hierbij was dat samenwerking gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning sneller en effectiever is dan samenwerking gebaseerd op de klassieke rechtshulp-instrumenten. Het is de bedoeling dat het bestaande rechtshulp-instrumentarium geleidelijk wordt vervangen door regelingen gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. Het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel is hiervan een voorbeeld.

Het beginsel van wederzijdse erkenning brengt met zich mee dat een beslissing van een justitiële autoriteit uit een andere lidstaat zonder uitgebreide toetsing in beginsel wordt erkend en ten uitvoer gelegd in een andere lidstaat als ware het een beslissing genomen door de eigen autoriteiten. De samenwerking op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning veronderstelt wederzijds vertrouwen in elkaars rechtsstelsel. Dat vertrouwen wordt onder andere ontleend aan het feit dat alle lidstaten partij zijn bij het EVRM en het individueel klachtrecht bij het EHRM hebben erkend.

Het doel van het ontwerp-kaderbesluit betreffende het EBB is het bewerkstelligen van een snellere, efficiëntere strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het vergaren en overdragen van

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voorwerpen, documenten en gegevens ten behoeve van het bewijs in een strafzaak.

2. Reikwijdte van het ontwerp-kaderbesluit

Het ontwerp-kaderbesluit ziet op het verkrijgen en overdragen van «bestaand bewijs». Hiermee wordt bedoeld dat de gevraagde voorwerpen, documenten of gegevens al ergens aanwezig zijn, bijvoorbeeld op een plek waar ze in beslag genomen of gevorderd kunnen worden. Het ontwerp-kaderbesluit ziet dus niet op de inzet van bevoegdheden om nieuwe informatie te vergaren, zoals het afluisteren van telecommunicatie, het observeren van verdachten of het monitoren van bankrekeningen. Ook ziet het niet op het verhoren van verdachten, getuigen of deskundigen of het afnemen van DNA-materiaal van personen en het onderzoek daarvan. Zie ook artikel 3 van het ontwerp-kaderbesluit. Daarnaast ziet het kaderbesluit op de verstrekking van informatie die reeds in het bezit is van de opsporingsinstanties, bijvoorbeeld informatie die is opgenomen in politieregisters. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om informatie die is verkregen in het kader van een opsporingsonderzoek dat heeft plaatsgevonden voordat het EBB werd uitgevaardigd en die zich in politieregisters bevindt. Anders dan bij de politieke informatieuitwisseling, gaat het hierbij om de verstrekking van informatie ten behoeve van het bewijs in een strafzaak in de uitvaardigende lidstaat.

3. De procedure in het kort

Indien een lidstaat in een strafprocedure voorwerpen, documenten of gegevens nodig heeft die zich bevinden op het grondgebied van een andere lidstaat, kan de eerstgenoemde lidstaat een EBB uitvaardigen waarin wordt aangegeven welke voorwerpen, documenten of gegevens nodig zijn. Het EBB moet worden vertaald in de taal van de uitvoerende lidstaat of eventueel in een andere taal, indien de uitvoerende lidstaat heeft verklaard die andere taal te accepteren.

Het bevel wordt vervolgens gezonden aan de uitvoerende lidstaat en deze is in beginsel gehouden het bevel te erkennen en binnen 60 dagen ten uitvoer te leggen, tenzij zich een grond voor weigering (artikel 15) of opschorting (artikel 18) voordoet. Wanneer de genoemde termijn niet kan worden gehaald, dient de uitvaardigende lidstaat hiervan gemotiveerd in kennis te worden gesteld.

De uitvoerende lidstaat bepaalt zelf de wijze waarop het EBB wordt uitgevoerd, zolang het beoogde resultaat – het verkrijgen van de gevraagde voorwerpen, documenten of gegevens – maar wordt bereikt. De eisen van proportionaliteit en subsidiariteit brengen met zich mee, dat de uitvoerende lidstaat dient te kiezen voor de minst ingrijpende maatregel waarmee het gevraagde bewijsmateriaal kan worden verkregen. Wanneer de voorwerpen, documenten of gegevens eenmaal in het bezit zijn van de justitiële autoriteiten, worden ze zo spoedig mogelijk overgedragen aan de uitvaardigende lidstaat.

Ten slotte dient de uitvoerende lidstaat ervoor te zorgen dat belanghebbenden, waaronder ook de verdachte wordt begrepen, de mogelijkheid hebben een rechtsmiddel in te stellen tegen de erkenning en tenuitvoerlegging van een EBB (artikel 19). Lidstaten mogen de mogelijkheid van deze voorziening beperken tot de gevallen waarin de inzet van dwangmaatregelen is vereist voor de uitvoering van een EBB.

4. Feiten waarvoor een EBB kan worden uitgevaardigd

Een EBB kan worden uitgevaardigd voor alle strafbare feiten. Dat ligt ook in de rede, nu het de bedoeling is de bestaande rechtshulpverdragen geleidelijk te vervangen door regelingen gebaseerd op het beginsel van

wederzijdse erkenning. De huidige rechtshulpverdragen bevatten evenmin een drempel voor het indienen van een rechtshulpverzoek. Zou een EBB alleen kunnen worden uitgevaardigd voor ernstige strafbare feiten, dan zouden de lidstaten genoodzaakt zijn terug te vallen op de bestaande rechtshulpverdragen, wanneer zij de bijstand van een andere lidstaat behoeven bij de opsporing en vervolging van een minder ernstig feit. Dat zou afbreuk doen aan de doelstelling een instrumentarium te ontwikkelen dat de rechtshulpverdragen kan vervangen.

Het vereiste van dubbele strafbaarheid geldt nog maar in beperkte mate (artikel 16). Net als in het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel, wordt in het onderhavige ontwerp-kaderbesluit voorgesteld het vereiste niet langer te laten gelden voor een aantal op een lijst omschreven feiten voor zover op die feiten in de uitvaardigende lidstaat een gevangenisstraf van 3 jaar of meer is gesteld. Indien het EBB betrekking heeft op een feit dat niet in deze categorie valt en ontbreekt de dubbele strafbaarheid, dan is de uitvoerende lidstaat bevoegd de erkenning en tenuitvoerlegging van het EBB te weigeren (artikel 15, tweede lid, onderdeel aa).

Ten slotte kan worden opgemerkt dat het feit dat een EBB voor alle strafbare feiten kan worden uitgevaardigd, onverlet laat dat aan de vereisten van noodzaak en proportionaliteit moet zijn voldaan bij het uitvaardigen van een EBB (zie artikel 6, onderdeel a).

5. Feiten waarvoor een lidstaat dwangmaatregelen moet kunnen inzetten

Het feit dat een EBB kan worden uitgevaardigd voor alle strafbare feiten, staat los van de vraag voor welke feiten de lidstaten ter uitvoering van een EBB dwangmaatregelen, zoals huiszoeking of een vordering tot verstrekking van gegevens, moeten kunnen inzetten. Niet voor alle strafbare feiten is dit namelijk het geval. De voorgestelde regeling houdt het volgende in. Als uitgangspunt geldt dat de uitvoerende lidstaat die maatregelen ter uitvoering van een EBB moet kunnen inzetten, die het in een vergelijkbaar nationaal geval ook zou kunnen inzetten (artikel 11, lid 1b, eerste liggende streepje). Kunnen de maatregelen die noodzakelijk zijn voor het verkrijgen van de gevraagde voorwerpen, documenten of gegevens in een vergelijkbaar nationaal geval niet worden ingezet – bijvoorbeeld omdat het feit niet ernstig genoeg is om de benodigde maatregel in te zetten – dan mag de uitvoering van het EBB in beginsel worden geweigerd (artikel 15, tweede lid, onderdeel aaa).

Dit beginsel lijdt echter uitzondering indien het EBB betrekking heeft op een feit dat is genoemd op de lijst met feiten waarvoor het vereiste van dubbele strafbaarheid niet geldt en op dat feit in de uitvaardigende lidstaat een gevangenisstraf van 3 jaar of meer is gesteld (artikel 11, lid 1b, tweede liggende streepje jo. artikel 16, lid 2). Kort gezegd moet dus iedere lidstaat ervoor zorgen dat het de nodige dwangmaatregelen kan inzetten, indien het EBB is uitgevaardigd in verband met een onderzoek naar ernstige, veelal grensoverschrijdende, criminaliteit. Zoals gezegd, indien het EBB geen betrekking heeft op een ernstig strafbaar feit en het nationale recht van de uitvoerende staat de inzet van de voor het verkrijgen van de gevraagde voorwerpen, documenten of gegevens noodzakelijke dwangmaatregelen niet toelaat, mag de erkenning en tenuitvoerlegging van dat EBB worden geweigerd.

Ik acht deze regeling alleszins aanvaardbaar. In een Europa met open grenzen is intensieve strafrechtelijke samenwerking onontbeerlijk bij de bestrijding van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit en terrorisme. Daarbij dienen de lidstaten naar mijn oordeel elkaar royaal bijstand te verlenen.

6. Gevolgen voor de Nederlandse wetgeving

Ten opzichte van de huidige situatie waarin de samenwerking is gebaseerd op de klassieke rechtshulp, kan het ontwerp-kaderbesluit een aanzienlijke stap voorwaarts opleveren. De termijnen waarbinnen de gevraagde bijstand moet worden geleverd, de introductie van een uniform bevel en beperking van de weigeringsgronden dragen bij aan de intensivering van de samenwerking. Uit het hierna volgende zal blijken dat de gevolgen voor de Nederlandse wetgeving beperkt zijn.

De Nederlandse dwangmaatregelen die vallen onder de reikwijdte van het ontwerp-kaderbesluit zijn: inbeslagneming, bevel tot uitlevering voorwerpen, doorzoeking, bevel tot vastleggen van (bestaande) gegevens en vordering (bestaande) gegevens te verstrekken.

In uw Kamer is de vraag gerezen of de huidige Nederlandse regelgeving de inzet van deze bevoegdheden onder de in het kaderbesluit genoemde omstandigheden toelaat. Het gaat dan in het bijzonder om de vraag of de genoemde dwangmaatregelen kunnen worden ingezet voor feiten die zijn genoemd op de lijst van feiten waarvoor niet aan dubbele strafbaarheid wordt getoetst, voor zover daarop in de uitvaardigende lidstaat een gevangenisstraf van 3 jaar of meer is gesteld. Met uitzondering van de twee hierna omschreven gevallen kan deze vraag bevestigend worden beantwoord.

Het Wetboek van Strafvordering (Sv) voorziet in de mogelijkheid, al dan niet door tussenkomst van de rechter-commissaris, deze bevoegdheden in te zetten voor alle strafbare feiten. Zie hiervoor onderscheidenlijk de artikelen 104 (inbeslagneming), 105 (bevel tot uitlevering voorwerpen, 110 (doorzoeking), 125i (bevel tot vastlegging gegevens) en 126nd (vordering tot verstrekking van gegevens) van het Wetboek van Strafvordering.

De twee situaties die hierop een uitzondering vormen zijn de volgende:

- a) inbeslagneming van een aan de post toevertrouwde brief (artikel 114 jo. 100 Sv) of vordering van de inhoud van een bij een internet-provider opgeslagen e-mailbericht (artikel 126ng, tweede lid, Sv); en
- b) vordering tot verstrekking van gevoelige persoonsgegevens, dat wil zeggen gegevens betreffende iemands godsdienst of levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven of lidmaatschap van een vakvereniging (artikel 126nf Sv).

Deze bevoegdheden kunnen alleen worden toegepast in geval van een verdenking van een misdrijf waarvoor ingevolge artikel 67, eerste lid, Sv voorlopige hechtenis is toegestaan. Naast een aantal expliciet aangeduide misdrijven, gaat het hierbij kort gezegd om misdrijven waarop een gevangenisstraf van 4 jaar of meer is gesteld. In het onder b) genoemde geval geldt nog als aanvullende eis dat het misdrijf gezien zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert.

Het beginsel van wederzijdse erkenning zoals uitgewerkt in het onderhavige ontwerp-kaderbesluit brengt met zich mee, dat Nederland ervoor zorg dient te dragen dat de hierboven onder a) en b) genoemde bevoegdheden ook kunnen worden ingezet ter uitvoering van een EBB dat is uitvaardigd voor een feit waarop in de uitvaardigende lidstaat een gevangenisstraf van 3 jaar of meer is gesteld en welk feit is vermeld op de lijst met feiten waarvoor de eis van dubbele strafbaarheid niet geldt. Zoals ik in de vorige paragraaf heb aangegeven, is dit een logisch gevolg van de noodzakelijke intensivering van de Europese strafrechtelijke samenwerking bij de bestrijding van ernstige criminaliteit.

7. Stand van zaken onderhandelingen en territorialiteitsclausule

Eind 2005 zijn de onderhandelingen over het ontwerp-kaderbesluit in een laatste fase aanbeland. Enkele aspecten vergen echter nog nader (politiek) overleg. Voor Nederland betreft dat in het bijzonder de territorialiteitsclausule.

Deze clausule bepaalt dat de uitvoerende lidstaat de erkenning en tenuitvoerlegging van een EBB mag weigeren, indien het feit waarvoor het EBB is uitgevaardigd, geheel of gedeeltelijk op het grondgebied van de uitvoerende lidstaat is gepleegd. Deze bepaling is onder andere ook opgenomen in het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel. Nederland hecht belang aan deze bepaling omdat het de soevereiniteit van de uitvoerende lidstaat beschermt. Het waarborgt immers dat die lidstaat het laatste woord behoudt ten aanzien van feiten die op zijn eigen grondgebied zijn gepleegd. Dit is in zijn algemeenheid een belangrijk beginsel, maar prangt te meer waar het gaat om feiten die in de uitvaardigende lidstaat strafbaar zijn, maar in de uitvoerende lidstaat niet of aldaar onder bepaalde omstandigheden niet worden vervolgd. Frankrijk verzet zich tegen het opnemen van deze bepaling in het ontwerp-kaderbesluit. Het vreest voor misbruik van deze bepaling, vooral bij grensoverschrijdende gevallen. Ik heb het voornemen om op korte termijn hierover met mijn Franse ambtgenoot te spreken. De hoop is erop gevestigd nog tijdens het Oostenrijkse voorzitterschap overeenstemming over het ontwerp-kaderbesluit te bereiken.

Ik hoop u met het voorgaande voldoende te hebben geïnformeerd.

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