

Vergaderjaar 2001–2002

28 351

Wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en de Wet politieregisters en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met het oog op de uitvoering van de op 29 mei 2000 te Brussel tot stand gekomen Overeenkomst, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie**B****ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 maart 2002 en het nader rapport d.d. 19 april 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 januari 2002, no. 02.000022, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van enige bepalingen van het Wetboek van Strafvordering en de Wet Politieregisters en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht met het oog op de uitvoering van de op 29 mei 2000 te Brussel totstandgekomen Overeenkomst, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie.

Het wetsvoorstel strekt tot uitvoering binnen het Koninkrijk door het land Nederland van de op 29 mei 2000 te Brussel totstandgekomen Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (hierna: de rechtshulpovereenkomst). De rechtshulpovereenkomst geeft onder meer regels voor het verhoor van getuigen en deskundigen door middel van videoconferentie of over de telefoon en de instelling van gemeenschappelijke onderzoeksteams waarbinnen twee of meer EU-lidstaten samen strafrechtelijk onderzoek verrichten. De rechtshulpovereenkomst regelt voorts enkele bijzondere opsporingsbevoegdheden in internationale situaties: het aftappen van telecommunicatie, gecontroleerde aflevering en infiltratie. Dit laatste begrip omvat naar de Nederlandse terminologie niet alleen infiltratie,¹ maar ook stelselmatige observatie² en pseudokoop.³ De Raad van State maakt daarbij de volgende kanttekeningen. Hij is van oordeel dat aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 januari 2002, nr. 5141245/01/6, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 12 maart 2002, nr. WO3.01.0695/l, bied ik u hierbij aan.

¹ Artikelen 126h en 126p van het Wetboek van Strafvordering (Sv).

² Artikelen 126g en 126o WvSv.

³ Artikelen 126i en 126q WvSv.

Zoals in het nader rapport bij het voorstel van rijkswet tot goedkeuring van het EU-rechtshulpverdrag al is opgemerkt, moet de veronderstelling van de Raad, dat ook de stelselmatige observatie als bedoeld in de artikelen 126g en 126o van het Wetboek van Strafvordering zou vallen binnen de werkingsfeer van de verdragsbepaling inzake infiltratie (artikel 14), op een misverstand berusten. Daarentegen valt het stelselmatig inwinnen van informatie als bedoeld in de artikelen 126j en 126qa van het Wetboek van Strafvordering wel onder de werkingsfeer van artikel 14 van het EU-rechtshulpverdrag.

Gemeenschappelijke onderzoeksteams

1. De rechtshulpovereenkomst voorziet in een directer vorm van internationale samenwerking bij opsporingsonderzoek dan tot nu toe gebruikelijk was. Twee of meer EU-lidstaten kunnen gezamenlijk besluiten om een gemeenschappelijk onderzoeksteam in te stellen. Het bevoegde orgaan voor Nederland om tot de instelling van zo'n team te besluiten is de officier van justitie.¹ De aard van de grensoverschrijdende (zware) criminaliteit rechtvaardigt de invoering van deze mogelijkheid. De Raad wijst erop dat de organisatie van de Nederlandse politie praktische complicaties kan opleveren bij het vormen van teams met een niet slechts boven regionaal, maar ook staatsgrensoverschrijdend werkterrein. Hij adviseert in te gaan op de vraag of deze bevoegdheden toereikend zijn in verhouding tot de bevoegdheidsverdeling terzake van het beheer van de politie en zo nodig aanvullende voorzieningen te treffen.

1. Terecht merkt de Raad op dat het bevoegde orgaan voor Nederland om tot de instelling van een gemengd onderzoeksteam te besluiten de officier van justitie is. Dit geldt ook voor de beslissing om op verzoek van een andere lidstaat aan een gemeenschappelijk team deel te nemen. Deze beslissing zal hetzij op arrondissementen- hetzij op landelijk niveau worden genomen. Niet ontkend kan worden dat de organisatie van de politie praktische problemen oplevert voor de bovenregionale, nationale en grensoverschrijdende opsporing en voor de gezagsmatige sturing door het openbaar ministerie hiervan. Dit geldt ook voor het onderhavige aspect van de grensoverschrijdende opsporing, de oprichting c.q. deelname aan gemengde onderzoeksteams als bedoeld in het EU-rechtshulpverdrag. Zoals bekend is door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ondergetekende een aantal voorstellen gedaan om de bovenregionale en landelijke opsporing te verbeteren, de gezagsmatige aansturing daarvan te versterken en de internationale rechtshulp te intensiveren (Kamerstukken II, 2001–2002, 28 250, nr. 2). Realisering van deze voorstellen biedt ook voor soelaas voor mogelijke problemen waarvoor de Raad in dit kader de aandacht vraagt. Aparte voorzieningen lijken daarvoor vooralsnog niet nodig.

2. De Raad wijst er voorts op dat naast de EU-rechtshulpovereenkomst ook andere verdragen in de toekomst tot toepassing van de artikelen 552qa en volgende van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) kunnen leiden, aangezien daarin in algemene zin wordt verwezen naar «een verdrag». Deze samenwerking zal zich alsdan ook tot niet EU-staten kunnen uitstrekken: in die zin is de voorgestelde regeling «open» voor nieuwe toepassingen, bij verdrag overeen te komen. De Raad brengt onder de aandacht dat een dergelijke toepassingsmogelijkheid niet is voorzien voor samenwerking die tussen twee of drie landen van het Koninkrijk wordt overeengekomen. De Raad geeft in overweging in artikel 552qa naast verdragen ook onderlinge regelingen als bedoeld in artikel 38 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden te noemen, en de voorgestelde bepalingen betreffende gemeenschappelijke onderzoeksteams daarop van rechtshulpovereenkomstige toepassing te verklaren.

2. Naar aanleiding van de suggestie van de Raad om de mogelijkheid van instelling van gemeenschappelijke onderzoeksteams uit te breiden tot de samenwerking met de andere landen van het Koninkrijk, de Nederlandse Antillen en Aruba, merken wij het volgende op. De samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk geschiedt niet op de grondslag van titel X van het vierde boek van het Wetboek van Strafvordering. Die titel is gereserveerd voor interstatelijke rechtshulp. De samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk wordt ter onderscheiding daarvan ook wel aangeduid als inter-

¹ Artikel 13 van de overeenkomst; voorgesteld artikel 552qa, eerste lid, WvSv.

regionale samenwerking. Rechtsbasis voor die samenwerking vormen met name de artikelen 36 en 40 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. In het kader van de interregionale samenwerking bestaat op de Nederlandse Antillen en Aruba reeds het Recherche Samenwerkings Team (RST), dat onder het lokale gezag opereert en waaraan Nederlanders deelnemen met name met het oog op de inbreng van specifieke expertise. Het verruimen van de werkingssfeer van de voorgestelde artikelen inzake internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams tot de interregionale samenwerking wordt derhalve systematisch weinig passend maar – gelet op de praktijk van die samenwerking – ook niet noodzakelijk geacht.

3. De Nederlandse Orde van Advocaten heeft in zijn advies gewezen op enige mogelijke complicaties bij de toetsing van opsporingshandelingen in het buitenland en voorstellen gedaan om deze te ondervangen.¹ Blijkens de toelichting acht de minister het voldoende dat deze «zeer nuttige suggesties» aandacht krijgen bij de opstelling van de rechtshulpovereenkomst, bedoeld in het voorgestelde artikel 552qa, tweede lid, WvSv. De Raad geeft in overweging deze punten – althans voorzover het gaat om onderzoeken die leiden tot een strafproces in Nederland een plaats te geven in het derde lid.

3. Aan de suggestie van de Raad om in het derde lid van artikel 552qa een plicht voor buitenlandse opsporingsambtenaren op te nemen om te verschijnen als getuigen, wanneer zij daartoe door de Nederlandse rechter-commissaris of de rechter worden gedagvaard respectievelijk worden opgeroepen, is gevolg gegeven. Belangrijkste reden daarvoor is dat de wenselijkheid om een buitenlands lid van het team in Nederland als getuige te horen veelal pas aan de orde zal komen, nadat het onderzoek van is afgesloten en het gemeenschappelijk team zal zijn ontbonden. Door de verschijningsplicht meteen bij de instelling van het team vast te leggen, kan er later ook geen twijfel meer over ontstaan. Een expliciete referentie in dezelfde wetsbepaling aan de verbaliseringsplicht, bedoeld in artikel 152 van het Wetboek van Strafvordering, wordt daarentegen overbodig geacht, omdat deze bepaling al onverkort van toepassing is. Immers, uit onderdeel b van het derde lid van artikel 13 van het EU-rechtshulpverdrag blijkt, dat een gemeenschappelijk onderzoeksteam optreedt in overeenstemming met het recht van de lidstaat waar het team actief is.

4. De instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam wordt door de officier van justitie schriftelijk overeengekomen met de bevoegde autoriteiten van de betrokken landen. Bepaald wordt dat hij daarbij de aanwijzingen van het College van procureurs-generaal in acht neemt.² Deze laatste bepaling is overbodig, omdat de aanwijzingsbevoegdheid van het College van procureurs-generaal – en dus ook de plicht om deze aanwijzingen in acht te nemen – al in algemene zin is geregeld in artikel 130, vierde lid, van de Wet op de rechterlijke organisatie. De bepaling kan worden geschrapt.

De rechtshulpovereenkomst voorziet in de mogelijkheid dat een getuige of deskundige die zich in een ander land bevindt, per videoconferentie wordt verhoord.³ Het wetsvoorstel regelt wel de situatie dat iemand zich in Nederland bevindt en wordt verhoord door buitenlandse autoriteiten; over die regeling wordt hierna, in punt 6, nog een enkele opmerking gemaakt.⁴ Voor de omgekeerde situatie – de getuige bevindt zich in het buitenland en wordt vanuit Nederland verhoord – wordt niets geregeld, omdat de regering van oordeel is dat videoverhoor mogelijk is binnen de bestaande bepalingen (artikel 539a WvSv).⁵ Artikel 539a WvSv bepaalt dat de wettelijke bevoegdheden, toegekend in verband met de opsporing van strafbare feiten of in verband met het onderzoek daarnaar, anders dan ter terechtzitting, buiten het rechtsgebied van een rechtbank kunnen worden uitgeoefend. Uit het vervolg van het artikel blijkt dat met «buiten het rechtsgebied van een rechtbank» wordt bedoeld: waar ook ter wereld.

Met deze algemene bepaling kan niet worden volstaan. Het past in de opzet en het systeem van het WvSv om bevoegdheden, voorwaarden en procedures nauwkeurig vast te leggen. Het gaat om de volgende elementen.

a. In de toelichting op het wetsvoorstel tot goedkeuring van de rechtshulpovereenkomst wordt gesteld dat, hoe goed een videoverhoor ook wordt

¹ Advies van de Nederlandse Orde van Advocaten van 27 november 2001, kenmerk 3.1.10/3, punt 3.

² Voorgesteld artikel 552qa, tweede lid, WvSv.

³ Artikel 10 van de overeenkomst.

⁴ Voorgesteld artikel 552o, tweede lid, WvSv.

⁵ Toelichting op artikel I, onder E.

ingericht, het de voorkeur blijft houden dat een getuige in persoon verschijnt. De rechtshulpovereenkomst voorziet in videoverhoor in gevallen waarin getuigenis in persoon niet wenselijk of mogelijk is; de toelichting noemt de getuige die wegens leeftijd of gezondheid niet goed kan reizen, de bedreigde getuige en de getuige die tot ongewenst vreemdceling is verklaard.¹ Het verdient aanbeveling, in het wetsvoorstel inhoudelijke criteria op te nemen waaraan getoetst kan worden of verschijning in persoon niet mogelijk of wenselijk is. Inspiratie voor deze criteria kan worden opgedaan in artikel 264 WvSv.

b. Volgens de rechtshulpovereenkomst kan de getuige of deskundige zich beroepen op de verschoningsrechten van zowel de verzoekende als de aangezochte staat.² De Raad adviseert in het wetsvoorstel te regelen dat de getuige of deskundige zich kan beroepen op de verschoningsrechten van de aangezochte staat, nu dit niet in het WvSv is geregeld.

De rechtshulpovereenkomst bepaalt dat de rechterlijke autoriteit van de aangezochte lidstaat na afloop van het verhoor een proces-verbaal opmaakt.³ In de toelichting wordt zonder nadere motivering gesteld dat dit geen nadere regeling behoeft. Het betreft hier een verplichting die niet tot de wettelijk geregelde taken van de rechter-commisaris behoort. Het verdient aanbeveling de toelichting of zo nodig het wetsvoorstel op dit punt aan te vullen. Voorts adviseert de Raad nader te bezien of (althans nader te motiveren waarom) het niet nodig zou zijn in artikel 552o, tweede lid, WvSv naast de artikelen 217–219a ook artikel 226 van toepassing te verklaren.

4. Aan het advies tot schrapping in het voorgestelde artikel 552qa, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering van de verplichting tot naleving van aanwijzingen van het College van procureurs-generaal, is gevolg gegeven.

5. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad over het videoverhoor wordt het volgende opgemerkt.

De gedachte dat nadere uitvoeringswetgeving inzake een door Nederlandse autoriteiten af te nemen videoverhoor wenselijk is, omdat zulks past in het systeem van het Wetboek van Strafvordering om bevoegdheden, voorwaarden en procedures nauwkeurig vast te leggen, gaat eraan voorbij dat verdragen in Nederland rechtstreekse werking hebben. De Nederlandse autoriteiten zijn dus ook aan normen die in verdragen zijn opgenomen gebonden. Bij de beoordeling of in concreto uitvoeringswetgeving wenselijk dan wel noodzakelijk is, zal rekening moeten worden gehouden met de mate van detaillering van de verdragsrechtelijke normering én de vraag of de normering wellicht een bredere werking verdient dan in het kader van het verdrag. Een voorbeeld van dit laatste vormt de in onderdeel P voorgestelde wijziging van het tweede lid van artikel 588 van het Wetboek van Strafvordering. Het verdrag laat de keuze om gerechtelijke stukken integraal te vertalen of de essentiële onderdelen daarvan en in de uitvoeringswetgeving is gekozen voor de regel dat dagvaardingen altijd integraal dienen te worden vertaald. Wanneer daarentegen de uitwerking in het verdrag eenduidig en helder is en de toepasselijkheid van het voorschrift uitsluitend aan de orde kan komen in het kader van de toepassing van het verdrag, zal het opnemen van die verdragsrechtelijke norm in een nationale wet of wetboek slechts het effect hebben van het doubleren van regelgeving. Om deze reden wordt dan ook afgezien van het opnemen in het Wetboek van Strafvordering van inhoudelijke criteria ter nadere invulling van de verdragsrechtelijke criteria «niet wenselijk of niet mogelijk». De voorbeelden in de toelichting op het wetsvoorstel en de in het rechtshulpverzoek waarin om het videoverhoor wordt verzocht op te nemen motivering voor de onwenselijkheid of onmogelijkheid om te verschijnen, geven naar ons oordeel reeds voldoende aan dat de rechter bij de beantwoording van de vraag of het in persoon horen van de betrokkene «wenselijk of noodzakelijk» is, aansluiting zal zoeken bij de bestaande criteria zoals ook door de Raad genoemd. Voorts zal dit ook de zittingsrechter voldoende houvast bieden, in de gevallen waarin zijn oordeel over de opportuniteit van een videoverhoor in concreto wordt verlangd. Het voorgaande vormt wel aanleiding om de toelichting op dit punt aan te vullen.

Voor de twee andere aspecten waarop de Raad wijst geldt dezelfde redenering.

¹ Artikel 10, eerste lid, van de overeenkomst. Toelichting op het voorstel tot goedkeuring van de overeenkomst, paragraaf 1.4 (Hoofdpunten van de EU-rechtshulpovereenkomst), onder «Verhoor per videoconferentie».

² Artikel 10, vijfde lid, onder e, van de overeenkomst.

³ Artikel 10, zesde lid, van de overeenkomst.

De toepasselijkheid van verschoningsrechten naar het recht van de aangezochte staat is uitdrukkelijk en helder in onderdeel b van het vijfde lid van artikel 10 van het EU-rechtshulpverdrag vastgelegd. De verplichting voor de rechter-commissaris om een proces-verbaal van de omstandigheden waaronder het verhoor heeft plaatsgevonden volgt evenzeer ondubbelzinnig uit het zesde lid. Niet valt in te zien, welke toegevoegde waarde herhaling van deze normen, die immers uitsluitend in het verband van een videoverhoor conform genoemde verdragsbepaling van toepassing zijn, in het Wetboek van Strafvordering heeft.

Daarentegen wordt wel alsnog artikel 226 van het Wetboek van Strafvordering toegevoegd aan de opsomming van artikel 552o, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering. Het niet expliciet van toepassing verklaren van artikel 226 van het Wetboek van Strafvordering in voornoemde bepaling geeft kennelijk aanleiding tot ongewenste twijfel over de toepasselijkheid van de in die bepaling voorziene procedure voor het horen van leden van het koninklijk huis.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Aan de redactionele opmerkingen is grotendeels gevolg gegeven. Echter, van het consequent aanduiden van het EU-verdrag als (rechtshulp)-overeenkomst in plaats van (rechtshulp)verdrag is afgezien, omdat dit niet verenigbaar is met aanwijzing 304 van de aanwijzingen voor de regelgeving. Verder is het correct, dat er een ontwerp-kaderbesluit bestaat waarin de regeling van gemeenschappelijke onderzoeksteams is overgenomen. Gelet op die identieke inhoud heeft dit voorstel geen toegevoegde waarde en zou vermelding ervan slechts relevant zijn, indien het tot stand was gekomen. Dat is echter niet het geval. Mocht er wijziging optreden in die situatie dan zal dat ook in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel worden vermeld.

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 mag u verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde wetsvoorstel en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 12 maart 2002, no.W03.01 0695/I, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In het wetsvoorstel (opschrift, considerans en artikel III) en in de toelichting «Wet Politierregisters» telkens wijzigen in: Wet politieregisters.
- De rechtshulpovereenkomst waaraan uitvoering wordt gegeven conform artikel 34 van het EU-verdrag consequent niet als (rechtshulp)verdrag, maar als (rechtshulp)overeenkomst aanduiden, ook al is aan dit terminologische onderscheid geen rechtsgevolg verbonden.
- In het algemeen deel van de toelichting het standpunt van het College van procureurs-generaal over de artikelen 552l en 552o van het Wetboek van Strafvordering inhoudelijk weergeven.
- In paragraaf 1.4 (Hoofdpunten van de EU-rechtshulpovereenkomst) van de toelichting vermelden dat de regeling voor gemeenschappelijke onderzoeksteams zonder wijzigingen is opgenomen in een ontwerp-kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2001 (documentnummer 14242/01 COPEN 71).
- In de derde alinea van de toelichting bij onderdeel E tikfouten corrigeren.
- In de derde alinea van de toelichting bij onderdeel P, vierde volzin, «Doe» Wijzigen in: Doel.