

Vergaderjaar 2002–2003

28 352 (R 1721)

Goedkeuring van het op 16 oktober 2001 te Luxemburg tot stand gekomen Protocol bij de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de Lid-Staten van de Europese Unie, door de Raad vastgesteld overeenkomstig artikel 34 van het Verdrag betreffende de Europese Unie

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 oktober 2002

Algemeen

Het verheugt mij dat de goedkeuring van het Protocol bij het EU-rechtshulpverdrag op de steun kan rekenen van de leden van de meeste aan het woord zijnde fracties en dat het belang van het verder ontwikkelen van de wederzijdse rechtshulp met het oog op de opsporing van misdrijven door hen werd onderschreven. Mede namens mijn ambtgenoot van Buitenlandse Zaken zal ik in het navolgende op de gestelde vragen ingaan.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of er een bewaarverplichting van gegevens bestaat, gezien de verplichting te moeten kunnen voldoen aan een verzoek tot overlegging van gegevens. Ter beantwoording van deze vraag kan worden vermeld dat het Protocol betrekking heeft op het verkrijgen van gegevens van instellingen in de financiële sector voor zover de instelling daarover de beschikking heeft. Dit blijkt uit het tweede lid van artikel 1 van het Protocol. Van de instelling behoeft niet te worden verlangd dat deze de gevorderde gegevens vergaart indien de gegevens niet beschikbaar zijn, dan wel dat deze de gegevens in een eerder stadium bewaart met het oog op eventuele toekomstige vorderingen. Uit het Protocol vloeit geen bewaarverplichting voort. Gegevens over rekeningen, rekeningnummers en financiële transacties zijn overigens doorgaans gedurende langere tijd beschikbaar bij de instelling die een rekening onder zich heeft. De instelling bewaart deze gegevens ten behoeve van de eigen bedrijfsvoering. Ook zijn er bewaarverplichtingen die voortvloeien uit andere wetgeving, zoals Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek betreffende het rechtspersonenrecht en de Wet identificatie bij financiële dienstverlening.

Met de leden van de PvdA-fractie meen ik dat het Protocol zo spoedig mogelijk gelding zou moeten krijgen. Zoals deze leden terecht opmerken is de uitvoeringswetgeving die nodig is voor de implementatie van het Protocol mede gestoeld op de bevindingen in het rapport van de Commissie Mevis (Gegevensvergaring in strafvordering, rapport van de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatie-maatschappij). Het kabinetsstandpunt over dit rapport is, anders dan de

leden van deze fractie wellicht veronderstellen, kort na de indiening van het wetsvoorstel, namelijk op 1 mei 2002, aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 2001/2002, 28 366, nr. 1).

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een uitvoerige toelichting op de coördinatie met de drie landen van het Koninkrijk bij de voorbereiding van het Protocol, nu de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba zich nog beraden over de wenselijkheid van medegelding daarvan in hun land. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. Wanneer onderhandelingen over een ontwerp-verdrag plaatsvinden, worden de autoriteiten van de Nederlandse Antillen en Aruba in een zo vroeg mogelijk stadium daarbij betrokken. Dit is niet alleen staande praktijk, het is ook conform artikel 27 van het Statuut voor het Koninkrijk. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben dus de mogelijkheid tot inbreng in die gevallen, en de besluitvorming in die landen over de medegelding van het verdrag wordt ook vergemakkelijkt. Het is ook staande praktijk en conform het Statuut, dat de Nederlandse Antillen en Aruba niet betrokken worden als het onderwerp van het verdrag zich daartoe niet leent, en de belangen van de Nederlandse Antillen en Aruba niet in het geding kunnen zijn.

Een bijzondere situatie bestaat rond verdragen die in het kader van de Europese Unie tot stand komen. De onderhandelingen daarover vinden plaats tussen de lidstaten. Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, is Nederland lid van de Europese Unie, en is het dus niet mogelijk dat de Nederlandse Antillen en Aruba in dat stadium in de onderhandelingen worden betrokken. Dergelijke EU-verdragen zijn in beginsel ook alleen voor het Europese grondgebied van de deelnemende staten bedoeld. Pas als het resultaat van die onderhandelingen er is, kan worden bezien, in EU-verband en door de Nederlandse autoriteiten, of de inhoud van het ontwerp-verdrag in kwestie zodanig is dat medegelding van niet-Europese delen van de betrokken staten überhaupt mogelijk en zinvol is.

In het onderhavige geval is de medegeldingsvraag door de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Nederlandse Antillen en Aruba voorgelegd. Daarover is thans door de (regeringen van de) Nederlandse Antillen en Aruba nog geen uitsluitend gegeven. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben wel positief beslist over medegelding van het EU-rechtshulpverdrag, maar het is niet gezegd dat zij dit ook bij het Protocol zullen doen. De Nederlandse Antillen en Aruba hebben immers hun eigen bevoegdheden terzake, hun eigen wijze van besluitvorming en hun eigen prioriteiten. Zolang de Nederlandse Antillen en Aruba niet negatief hebben beslist over de medegelding, moet inderdaad de rijkswet-procedure worden gevolgd. Het voordeel hiervan is dat het verslag van de Tweede Kamer de Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Staten bereikt, zodat zij additionele informatie en overwegingen terzake verkrijgen. Zoals bekend is het overigens geen verplichting voor de Staten om een verslag uit te brengen.

De leden van de SP-fractie vroegen welke toets de motivering van buitenlandse verzoeken zullen ondergaan. Voor een antwoord op deze vraag kan worden verwezen naar artikel 1, vierde lid, van het Protocol, dat inhoudt dat de verzoekende autoriteit moet motiveren waarom zij van mening is dat de gevraagde informatie waarschijnlijk van grote waarde is voor het onderzoek en waarom zij meent dat juist banken in de aangezochte lidstaat over de informatie zouden kunnen beschikken. Dit betekent dat verzoeken uitsluitend in behandeling genomen worden indien zij een dergelijke motivering bevatten. Aan de hand van deze motivering kan worden vastgesteld of het verzoek valt binnen de grenzen van het Protocol, bijvoorbeeld betreffende de ernst van het strafbaar feit waarop het onderzoek zich richt. Ook kan aan de hand van deze motivering worden vastgesteld of er voldoende reden is om aan te nemen dat de gegevens beschikbaar zijn bij een bank in de aangezochte lidstaat. De

toetsing van het verzoek heeft geen betrekking op de bewijsvoering in de onderliggende strafzaak. De aangezochte lidstaat heeft alleen de mogelijkheid een verzoek af te wijzen indien het verzoek de vereiste informatie niet bevat, dan wel indien het de informatie wel bevat maar daaruit kan worden opgemaakt dat het verzoek niet valt binnen de grenzen van het Protocol. Zoals in het algemeen geldt voor alle rechtshulpverzoeken, onthoudt de aangezochte lidstaat zich van een inhoudelijke beoordeling van de strafzaak. Er is alleen sprake van een marginale toetsing waarbij beoordeeld wordt of de motivering van het rechtshulpverzoek voldoende is om daaraan uitvoering te geven.

De leden van de fractie van de SP vroegen of het gebrekkig toetsen zal leiden tot het verlies van rechtsbescherming die staten aan haar burgers biedt indien bijvoorbeeld de wijze waarop gegevens in de verzoekende staat zijn verkregen niet toelaatbaar zijn in de aangezochte staat. Hierover kan worden opgemerkt dat de toetsing erop is gericht is dat alleen gegevens worden verstrekt indien dit nodig is in het belang van het opsporingsonderzoek naar een strafbaar feit van een bepaalde ernst. Daarmee is inderdaad de rechtsbescherming van de burgers van de aangezochte lidstaat gediend. De toetsing strekt zich niet uit over andere aspecten van de strafvordering in de lidstaat van de verzoekende autoriteit, dan wel in de aangezochte lidstaat. Dit is bij het verlenen van rechtshulp in beginsel niet aan de orde. Nu alle ondertekenaars van het Protocol lid zijn van de Europese Unie en partij zijn bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is daartoe in beginsel ook geen aanleiding. Het uitgangspunt bij de internationale rechthulp tussen lidstaten van de Europese Unie is het gerechtvaardigd vertrouwen dat lidstaten en hun autoriteiten de geldende rechtsregels zullen naleven. Er kunnen tussen de lidstaten verschillen zijn in de wijzen waarop gegevens verkregen kunnen worden. Dit staat aan het onderling verlenen van rechthulp niet in de weg.

De leden van de fractie van D66 vroegen de regering of over het Protocol en de bijbehorende uitvoerende regelgeving overleg heeft plaatsgevonden met de (Nederlandse) financiële sector. Over de wetgeving ter uitvoering van het Protocol heeft inderdaad overleg plaatsgevonden met organisaties in de financiële sector. Er is gesproken met de Nederlandse Vereniging van Banken en met het Verbond van Verzekeraars. Dit is vermeld in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vorderen gegevens financiële sector, dat mede strekt tot uitvoering van het Protocol (Kamerstukken II 2001/2002, 28 353, nr. 3, blz. 7–8). Daarbij zijn de praktische aspecten die aan de orde zijn bij het verstrekken van informatie zoals bedoeld in het Protocol aan de orde geweest. Er zijn twee aspecten waarvoor deze organisaties in het bijzonder aandacht vroegen. Het eerste aspect is dat men beducht is voor regelmatige en grootschalige bevragingen van de zogenaamde identificerende gegevens en voor de administratieve lasten die dit met zich meebrengt. Om die reden bepleit men een motiveringsplicht en de tussenkomst van de officier van justitie. Met deze organisaties wordt ingestemd dat een zorgvuldige toepassing van de bevoegdheden van groot belang is. Dit betekent dat de opsporingsambtenaren die belast zijn met het vorderen van identificerende gegevens de wettelijke vereisten voor de vordering dienen na te leven. Deze zijn opgenomen in het wetsvoorstel vorderen gegevens financiële sector (Kamerstukken 28 353) en houden in dat de vordering schriftelijk moet worden gedaan en dat er proces-verbaal dient te worden opgemaakt van de verstrekking van gegevens, waarin gemotiveerd wordt waarom de gegevens nodig zijn in het belang van de opsporing van het misdrijf. Instructies voor de praktijk met het oog op een zorgvuldige toepassing van de bevoegdheden zullen worden opgenomen in een aanwijzing van het openbaar ministerie. Overwogen wordt de toepassing

van deze bevoegdheid op te dragen aan daartoe aangewezen en geautoriseerde opsporingsambtenaren. Een ander aspect waarvoor de organisaties aandacht vroegen betreft de vergoeding van kosten. De kosten die het gevolg zijn van het uitvoeren van vorderingen van gegevens komen voor vergoeding in aanmerking. Het gaat hierbij om extra personeelskosten en extra administratiekosten die toegerekend kunnen worden aan de nakoming van de vorderingen. Zoals blijkt uit paragraaf 6 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vorderen gegevens financiële sector, is reeds rekening gehouden met het vergoeden van deze kosten.

De leden van de fractie van D66 vroegen hoe het in het Protocol gebruikte begrip «bank» voor Nederland wordt gedefinieerd. Hierover kan worden opgemerkt dat het Protocol geen omschrijving bevat van het begrip bank. Ook een toelichtend verslag over het Protocol, dat op 14 oktober is vastgesteld en dat met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt meegezonden, bevat hiervan geen omschrijving. Aangenomen kan worden dat het in ieder geval gaat om de financiële instellingen en kredietinstellingen als bedoeld in de Wet toezicht kredietwezen. In het wetsvoorstel vorderen gegevens financiële sector (Kamerstukken 28 353), dat mede strekt tot uitvoering van het Protocol wordt het begrip bank niet gedefinieerd. Onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel is begrepen een ieder die beroeps- of bedrijfsmatig een financiële dienst verleent. Het betreft alle instellingen die vallen onder het toezicht dat geregeld is in de financiële toezichtswetten. Hieronder zijn niet alleen de banken begrepen, maar bijvoorbeeld ook beleggingsinstellingen en verzekeringsbedrijven.

De leden van de fractie van D66 vroegen hoe de mededeling dat volgens het Protocol geen rechtshulp kan worden geweigerd op grond van het feit dat de aangezochte staat het onderliggende strafbare feit beschouwt als een fiscaal delict, zich verhoudt tot de terughoudendheid van Luxemburg bij het verlenen van medewerking in fiscale strafzaken. De leden van deze fractie verwezen naar blz. 31 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat strekt tot goedkeuring van het EU-rechtshulpverdrag (Kamerstukken II 2001/2002, 28 350, nr. 3). Het EU-rechtshulpverdrag bevat in artikel 23, zevende lid, een regeling die inhoudt dat Luxemburg in bepaalde gevallen kan verlangen dat, wanneer Luxemburg uit hoofde van het EU-rechtshulpverdrag persoonsgegevens aan een andere lidstaat verstrekt, deze lidstaat de persoonsgegevens alleen na voorafgaande toestemming van Luxemburg mag gebruiken in een andere strafrechtelijke of daarmee rechtstreeks verband houdende procedure. Dit hangt inderdaad samen met Luxemburgs terughoudendheid bij het verlenen van medewerking in fiscale strafzaken. Deze regeling houdt evenwel niet in dat Luxemburg rechtshulp op grond van artikel 8 van het Protocol kan weigeren, louter omdat het verzoek betrekking heeft op een strafbaar feit dat door Luxemburg wordt beschouwd als fiscaal delict.

De leden van de fractie van D66 vroegen of het juist is dat het Protocol, in geval van afwijzing van een rechtshulpverzoek, slechts voorziet in kennisgeving daarvan aan de Raad en ondersteuning door Europol (bedoeld is Eurojust). Het betreft artikel 10 van het Protocol. In antwoord op deze vraag kan worden vermeld dat het in het kader van de strafrechtelijke samenwerking tot op heden gebruikelijk is dat inwilliging of weigering van bijvoorbeeld rechtshulp uitsluitend een kwestie is tussen de twee betrokken landen. Er is geen instantie boven hen gesteld die een «definitief» oordeel kan geven. Hierin is, voor wat betreft het EU-kader, in zekere zin verandering gekomen, doordat sedert het Verdrag van Amsterdam het EG Hof van Justitie bevoegd is de nieuwe gesloten verdragen uit te leggen. Zowel het EU-rechtshulpverdrag als het onderhavige Protocol behoren tot die nieuwe verdragen.

Daarnaast kent het Protocol in geval van afwijzing van een rechtshulpverzoek de mogelijke bijstand van Eurojust.

Overigens is de regeling die in het Protocol is opgenomen over de informatieplicht aan de Raad iets nieuws. Deze regeling strekt ertoe dat aldus meer systematisch problemen bij de toepassing in kaart worden gebracht, en – omdat het een nieuwe vorm van samenwerking betreft – zodoende ook sneller aan het licht kan komen of het Protocol wellicht aanvulling behoeft.

Artikelsgewijs

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat in het zesde lid wordt aangegeven dat de lijst van misdrijven waarop het Protocol betrekking heeft uitgebreid kan worden door de JBZ-Raad. Zij vroegen of het buiten twijfel staat dat hieromtrent het instemmingsrecht van het Nederlands parlement onverkort geldt. Het antwoord op deze vraag kan bevestigend zijn. Het besluit tot uitbreiding van de lijst van delicten is een het Koninkrijk bindend besluit dat onder de werking van het instemmingsrecht valt.

Artikel 10

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het Hof van Justitie in Luxemburg niet terzake bevoegd is verklaard nu het Hof inzake de Overeenkomst inzake wederzijdse rechtshulp in strafzaken waarbij dit Protocol hoort, wel finale bevoegdheden inzake interpretatie en uitvoering bezit. Voor de beantwoording van deze vraag moge ik verwijzen naar de beantwoording hiervoor van eveneens hierop betrekking hebbende vraag van de leden van de fractie van D66. Het EG Hof van Justitie is bevoegd binnen het EU-kader zowel het EU-rechtshulpverdrag als het onderhavige Protocol uit te leggen. Ook vroegen de leden van de PvdA-fractie wat het zou betekenen voor de inmiddels wellicht in verband met dit artikel aan het licht gekomen geschillen, indien Eurojust nog niet zou zijn opgericht. Deze vraag behoeft geen beantwoording meer, nu Eurojust op 6 maart 2002 is opgericht.

Met het voorgaande hoop ik alle vragen naar tevredenheid te hebben beantwoord.

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