

Vergaderjaar 2009–2010

32 284

Groenboek over de bewijsverkrijging in strafzaken tussen lidstaten en het garanderen van de toelaatbaarheid van bewijs (COM(2009) 624)

A HERDRUK¹

GROENBOEK

Brussel, 11 november 2009

1. Inleiding

Een van de doelstellingen van de Europese Unie is de handhaving en ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, met name door de justitiële samenwerking tussen lidstaten in strafzaken te vergemakkelijken en te bespoedigen. In het geval van grensoverschrijdende criminaliteit mag de rechtsbedeling niet worden belemmerd door verschillen tussen de gerechtelijke systemen van de lidstaten en het ontbreken van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen. In dat verband is het van groot belang om de doeltreffende samenwerking op het gebied van bewijsverkrijging in strafzaken te bevorderen. Er gelden reeds een aantal instrumenten die in mechanismen voorzien waarmee een lidstaat in grensoverschrijdende strafzaken toelaatbaar bewijs kan verzamelen. Nauwere samenwerking op dit gebied is fundamenteel voor de doeltreffendheid van strafrechtelijke onderzoeken en procedures in de EU en daarom is de Commissie voornemens verdere maatregelen te nemen om die samenwerking te bevorderen. Dit groenboek heeft als doel de lidstaten en alle belanghebbenden te raadplegen over een aantal kwesties die in dat verband van belang zijn.

2. Context

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam is in een aantal teksten duidelijk vastgesteld dat het nodig is om de bewijsgaring in een grensoverschrijdende context te vergemakkelijken en de toelaatbaarheid van dergelijk bewijs voor de rechterlijke instanties te bevorderen. In de Tampere-conclusies² wordt de wederzijdse erkenning als de hoeksteen van de justitiële samenwerking beschouwd en wordt verklaard dat een versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen en de noodzakelijke onderlinge aanpassing van de wetgevingen de samenwerking tussen de autoriteiten en de justitiële bescherming van de rechten van het individu ten goede zouden komen. In die conclusies is ook bepaald dat het beginsel van wederzijdse erkenning van toepassing moet zijn op aan het proces voorafgaande gerechtelijke bevelen, inzonderheid die waardoor de bevoegde autoriteiten snel bewijsmateriaal veilig kunnen stellen en beslag kunnen leggen op gemakkelijk

¹ Herdruk in verband met toevoeging van een datum bij het Kamerstuk.

² Europese Raad van 15 en 16 oktober 1999, conclusies van het voorzitterschap, SN 200/1/99 REV 1.

verplaatsbare vermogensbestanddelen en dat door de autoriteiten van een lidstaat legaal verkregen bewijsmateriaal moet kunnen worden gebruikt in rechtszaken in andere lidstaten, rekening houdend met de daar toepasselijke normen.

Het programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning¹ heeft, wat beslissingen ten behoeve van de bewijsgaring betreft, als doel de ontvankelijkheid van bewijsmateriaal mogelijk te maken, de verdwijning ervan te vermijden, en de tenuitvoerlegging van beslissingen tot huiszoeking en beslaglegging te vergemakkelijken, teneinde de spoedige veiligstelling van bewijsmateriaal in het kader van een strafzaak mogelijk te maken.

Het Haags programma² bepaalt dat de verdere ontwikkeling van de justitiële samenwerking in strafzaken essentieel is voor een adequate follow-up van onderzoeken door de opsporingsautoriteiten van de lidstaten en van Europol. Het bepaalt ook dat het uitgebreide programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in strafzaken, dat betrekking heeft op rechterlijke beslissingen in alle fasen van de strafprocedure, zoals het vergaren en de toelaatbaarheid van bewijsmateriaal, moet worden vervolledigd, en nadere aandacht moet worden geschonken aan aanvullende voorstellen die zijn gedaan. Ook in het Actieplan ter uitvoering van het Haags Programma³ is voorzien in een voorstel over minimumnormen betreffende bewijsverkrijging met het oog op wederzijdse toelaatbaarheid. De mededeling van de Commissie «Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger»⁴ voorziet onder meer in de vaststelling van een alomvattend systeem van bewijsverkrijging in grensoverschrijdende zaken. Overeenkomstig deze mededeling vereist dit de vervanging van de bestaande rechtsinstrumenten op dit gebied door één enkel nieuw instrument. Dat instrument zou automatisch worden erkend en toepasbaar zijn in de gehele Unie, en zo een soepele en snelle samenwerking tussen de lidstaten bevorderen. De uitvoeringstermijnen zouden erin worden vastgelegd en de weigeringsgronden zo beperkt mogelijk worden gehouden. Dat instrument zou regels kunnen bevatten over elektronische bewijsvoering en over een Europees systeem voor het bevel tot medebrenging, waarbij rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die videoconferenties bieden. Bovendien zou kunnen worden voorzien in minimumregels ter vergemakkelijking van de wederzijdse toelaatbaarheid van bewijzen tussen lidstaten, onder meer op het gebied van wetenschappelijke bewijsvoering.

3. Bestaande regels over bewijsverkrijging in strafzaken

Er bestaan twee soorten regels over bewijsverkrijging in strafzaken in de EU. Enerzijds zijn er op het beginsel van wederzijdse bijstand gebaseerde instrumenten. De belangrijkste zijn het Europees Verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken⁵, aangevuld door het Schengenakkoord⁶ en de Overeenkomst betreffende wederzijdse rechtshulp in strafzaken⁷ en het bijbehorende protocol. Anderzijds zijn er op het beginsel van wederzijdse erkenning gebaseerde instrumenten waarvan het belangrijkste het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel is⁸. De op wederzijdse bijstand gebaseerde instrumenten en de bijbehorende protocollen dekken de wederzijdse bijstand in het algemeen maar bevatten ook regels over specifieke vormen van wederzijdse bijstand zoals de interceptie van telecommunicatieverkeer of het gebruik van videoconferenties. In het algemeen moeten verzoeken om wederzijdse bijstand rechtstreeks worden verzonden tussen de uitvaardigende en de uitvoerende autoriteit. Tenzij door de uitvoerende autoriteit een geldige weigeringsgrond wordt ingeroepen, wordt het verzoek zo snel mogelijk ingewilligd en zo mogelijk binnen de door de uitvaardigende autoriteit gestelde termijnen. Om de toelaatbaarheid van het verkregen bewijs te garan-

¹ Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen (PB C 12 van 15.1.2001, blz. 10).

² Het Haags programma: versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB C 53 van 3.3.2005, blz. 1).

³ Actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (PB C 198 van 12.8.2005, blz. 1).

⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad «Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger» – COM(2009) 262.

⁵ Het Europees Verdrag van 20 april 1959 aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken.

⁶ Overeenkomst van 19 juni 1990 ter uitvoering van het te Schengen gesloten akkoord van 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek, betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB L 239 van 22.9.2000, blz. 19).

⁷ Overeenkomst van 29 mei 2000 betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken tussen de lidstaten van de Europese Unie (PB C 197 van 12.7.2000, blz. 1).

⁸ Kaderbesluit van de Raad van 18 december 2008 betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures (PB L 350 van 30.12.2008, blz. 72). Een ander op het beginsel van wederzijdse erkenning gebaseerd instrument op dit gebied is het Kaderbesluit van de Raad van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevestiging van voorwerpen of bewijsstukken (PB L 196 van 2.8.2003, blz. 45). De werkingssfeer van dit instrument is echter beperkt tot het bevestigen van bewijsmateriaal dat zich in een andere lidstaat bevindt. De daarop volgende overdracht van bewijsmateriaal tussen de lidstaten zou worden geregeld door op wederzijdse erkenning gebaseerde instrumenten of het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel.

deren, moeten de autoriteiten van de aangezochte lidstaat de door de autoriteiten van de verzoekende staat aangewezen formaliteiten en procedures naleven op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met de fundamentele rechtsbeginselen van de aangezochte staat.

Het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel past het beginsel van wederzijdse erkenning toe op rechterlijke beslissingen ter verkrijging van bewijs voor gebruik in strafprocedures. Een Europees bewijsverkrijgingsbevel kan worden uitgevaardigd om bewijsmateriaal te verkrijgen dat reeds bestaat en dat direct beschikbaar is in de vorm van voorwerpen, documenten of gegevens¹. Het bevel moet worden uitgevaardigd met gebruikmaking van een standaardformulier en in een officiële taal van de uitvoerende staat. De autoriteiten van de uitvaardigende staat moeten van oordeel zijn dat het bewijs ook op grond van het nationale recht zou kunnen worden verkregen in een soortgelijke zaak en dat het gezochte bewijsmateriaal noodzakelijk en evenredig is voor de procedures in kwestie. Het bevel wordt erkend en ten uitvoer gelegd binnen een gestelde termijn, tenzij een geldige weigeringsgrond van toepassing is. De tenuitvoerlegging van een Europees bewijsverkrijgingsbevel mag niet afhankelijk worden gesteld van een toetsing van de dubbele strafbaarstelling wanneer deze niet nodig is voor een huiszoeking of een inbeslagname of wanneer de inbreuk strafbaar is met een vrijheidsstraf van ten minste drie jaar en is vermeld in een lijst strafbare feiten in het kaderbesluit. Om de toelaatbaarheid van het verkregen bewijs te garanderen, moeten de autoriteiten van de uitvoerende staat de door de autoriteiten van de uitvaardigende staat aangewezen formaliteiten en procedures naleven op voorwaarde dat deze niet in strijd zijn met de fundamentele rechtsbeginselen van de uitvoerende staat.

4. Vooruitzichten

4.1. Bewijsverkrijging

Zoals hierboven vermeld, bestaan de huidige regels inzake bewijsverkrijging in de EU uit een aantal instrumenten die gebaseerd zijn op verschillende onderliggende beginselen, namelijk dat van wederzijdse bijstand en dat van wederzijdse erkenning. Dat maakt de toepassing van de regels moeilijk en kan verwarring veroorzaken voor rechtspractici. Dit kan ook leiden tot situaties waarin zij niet het meest geschikte instrument voor het gezochte bewijs gebruiken. Daarom kunnen deze factoren uiteindelijk de doeltreffende grensoverschrijdende samenwerking belemmeren. Voorts kunnen op wederzijdse bijstand gebaseerde instrumenten als traag en ondoeltreffend worden beschouwd gelet op het feit dat daarin het gebruik van standaardformulieren niet wordt opgelegd voor het indienen van een verzoek om verkrijging van bewijsmateriaal dat zich in een andere lidstaat bevindt of daarin geen termijnen worden opgelegd om het verzoek ten uitvoer te leggen. Op wederzijdse erkenning gebaseerde instrumenten kunnen ook als onbevredigend worden aangemerkt aangezien deze slechts betrekking hebben op specifieke soorten bewijs en daarin een groot aantal weigeringsgronden voor de tenuitvoerlegging van het bevel zijn opgenomen.

Zoals uiteengezet in de mededeling «Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger», lijkt de meest doeltreffende oplossing voor de bovengenoemde moeilijkheden te bestaan in de vervanging van de bestaande rechtsregeling over bewijsverkrijging in strafzaken door één enkel instrument dat op het beginsel van wederzijdse erkenning is gebaseerd en dat alle soorten bewijs dekt. In vergelijking met de werkingssfeer van het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel zou het nieuwe instrument ook betrekking hebben op bewijsmateriaal dat – hoewel het direct beschikbaar is – nog niet bestaat, zoals verklaringen van verdachten of getuigen of in realtime verkregen informatie, zoals de inter-

¹ Door de beperkte werkingssfeer kan een Europees bewijsverkrijgingsbevel niet worden uitgevaardigd om bijvoorbeeld verdachten of getuigen te ondervragen of om in realtime informatie te krijgen, zoals interceptie van telecommunicatieverkeer of toezicht op bankrekeningen, aangezien deze soorten bewijs – hoewel zij direct beschikbaar zijn – nog niet bestaan. Een Europees bewijsverkrijgingsbevel kan evenmin worden uitgevaardigd om bijvoorbeeld analyses van bestaande voorwerpen, documenten of gegevens uit te voeren of lichaamsmateriaal, zoals DNA-stalen of vingerafdrukken, te verkrijgen, aangezien deze soorten bewijs – hoewel zij reeds bestaan – niet direct beschikbaar zijn zonder verder onderzoek.

ceptie van telecommunicatieverkeer of toezicht op bankrekeningen. Het zou ook betrekking hebben op bewijsmateriaal dat – hoewel het reeds bestaat – niet direct beschikbaar is zonder verder onderzoek, zoals analyses van bestaande voorwerpen, documenten of gegevens of het verkrijgen van lichaamsmateriaal, zoals DNA-stalen of vingerafdrukken. Deze raadpleging heeft als doel na te gaan of dit de juiste aanpak is. Er moet ook worden onderzocht of in het instrument specifieke regels moeten worden opgenomen voor bijzondere soorten bewijsmateriaal. Dat is gebeurd in de huidige op wederzijdse bijstand gebaseerde instrumenten die naast de algemene bepalingen die op alle soorten bewijs van toepassing zijn, ook nadere regels bevatten over verzoeken om bepaalde specifieke vormen van wederzijdse bijstand, zoals interceptie van telecommunicatieverkeer of verhoren via videoconferenties.

Daarnaast moet ook worden onderzocht of het aangewezen is om de typische kenmerken van op wederzijdse erkenning gebaseerde instrumenten (zoals het gebruik van bevelen in plaats van verzoeken om bijstand, standaardformulieren voor het bevel, vaste termijnen om het bevel ten uitvoer te leggen en direct contact tussen de bevoegde autoriteiten) op alle soorten bewijsmateriaal toe te passen. Zo is het bijvoorbeeld misschien niet aangewezen om standaardformulieren in te voeren voor het verhoren van getuigen of vaste termijnen te stellen voor het opzetten van een gemeenschappelijk onderzoeksteam. Voorts zijn weigeringsgronden uit de op wederzijdse erkenning gebaseerde instrumenten misschien niet langer nodig voor bewijsmateriaal dat kan worden verkregen zonder gebruik van dwangmaatregelen.

Ten slotte moet worden onderzocht of het aangewezen is om bestaande of toekomstige instrumenten aan te vullen met niet-wetgevende maatregelen. Dit zou gepaard kunnen gaan met initiatieven die rechtspractici meer bewust moeten maken van de instrumenten, zoals het opstellen van richtsnoeren of het aanbieden van opleiding over de toepassing ervan aan rechtspractici. Dit kan ook inhouden dat initiatieven worden genomen die erop gericht zijn het instrument correct uit te voeren, zoals het opzetten van controle- en evaluatiesystemen.

4.2. Toelaatbaarheid van bewijs

Zoals hierboven vermeld, bevatten de bestaande instrumenten over bewijsverkrijging in strafzaken al regels die erop gericht zijn de toelaatbaarheid van in een andere lidstaat verkregen bewijs te garanderen, dat wil zeggen vermijden dat bewijsmateriaal als ontoelaatbaar wordt aange merkt of dat bewijsmateriaal in de strafprocedure in een lidstaat minder bewijskracht heeft wegens de wijze waarop het in een andere lidstaat is verzameld. Deze regels behandelen de kwestie van de toelaatbaarheid van bewijs echter alleen maar indirect aangezien zij geen gemeenschappelijke normen inzake bewijsgaring bevatten. Daardoor bestaat het gevaar dat de bestaande regels inzake bewijsverkrijging in strafzaken alleen doeltreffend zullen werken tussen lidstaten met soortgelijke normen voor bewijsgaring.

Zoals uiteengezet in de mededeling «Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger», lijkt de beste oplossing voor dit probleem erin te bestaan gemeenschappelijke regels inzake bewijsgaring in strafzaken vast te stellen. Deze raadpleging heeft ook als doel na te gaan of dit de juiste aanpak is.

Indien dat het geval is, moet tevens worden onderzocht of het aangewezen is om algemene normen vast te stellen die op alle soorten bewijs van toepassing zijn dan wel specifiekere normen vast te stellen die aangepast zijn aan de verschillende soorten bewijs. Gelet op de eigenschappen van de verschillende soorten bewijs, zou de eerstgenoemde aanpak beperkt zijn tot het bereiken van overeenstemming over algemene begin-

selen, terwijl de laatstgenoemde aanpak specifiekere harmonisatieregels mogelijk zou maken.

5. Vragen aan de lidstaten en aan alle belanghebbenden

Om te weten welke de beste aanpak is, verzoekt de Commissie de lidstaten en alle belanghebbenden de volgende vragen te beantwoorden:

5.1. Bewijsverkrijging

1. Bent u er in beginsel voorstander van dat de bestaande rechtsregeling over bewijsverkrijging in strafzaken wordt vervangen door één enkel op het beginsel van wederzijdse erkenning gebaseerd instrument dat alle soorten bewijs dekt, met inbegrip van bewijsmateriaal dat nog niet bestaat of niet direct beschikbaar is zonder verder onderzoek? Waarom?
2. Is het volgens u nodig om voor bepaalde soorten bewijs specifieke regels in het instrument op te nemen? Zo ja, voor welke? Waarom?
3. Zou het volgens u ongepast zijn om de kenmerken van instrumenten inzake wederzijdse erkenning op alle soorten bewijs toe te passen, met inbegrip van bewijsmateriaal dat nog niet bestaat of niet direct beschikbaar is zonder verder onderzoek? Zo ja, voor welke soorten bewijs moet een specifieke behandeling worden uitgewerkt? Waarom?
4. Zou het volgens u nuttig zijn om het instrument aan te vullen met niet-wetgevende maatregelen? Zo ja, welke? Waarom?
5. Moeten er volgens u nog andere kwesties worden behandeld? Zo ja, welke? Waarom?

5.2. Toelaatbaarheid van bewijs

6. Bent u in beginsel voorstander van het vaststellen van gemeenschappelijke normen inzake bewijsgaring? Waarom?
7. Geeft u er de voorkeur aan algemene normen vast te stellen voor alle soorten bewijs of om specifiekere normen vast te stellen die aangepast zijn aan de verschillende soorten bewijs? Waarom?
8. Wanneer gemeenschappelijke normen moeten worden vastgesteld, aan welke normen denkt u dan? Waarom?
9. Moeten er volgens u nog andere kwesties worden behandeld? Zo ja, welke? Waarom?

6. Antwoordtermijn

De lidstaten en de belanghebbenden wordt vriendelijk verzocht hun antwoorden op het groenboek uiterlijk op 22 januari 2010 mee te delen. De antwoorden mogen worden geadresseerd aan:

Schriftelijk op het volgende adres:

Europese Commissie Directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid
t.a.v.: De heer Anders AAGAARD

MO59 03/096

B-1049 Brussel

België

Per

e-mail: JLS-CRIMINALJUSTICE@ec.europa.eu

De bijdragen zullen op het internet worden gepubliceerd. Belangrijk is dat u de bijgaande verklaring leest inzake de vertrouwelijke behandeling van uw persoonlijke gegevens en uw bijdrage. Professionele organisaties worden uitgenodigd zich in te schrijven in het Commissieregister voor belangenvertegenwoordigers (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Dit register is ingevoerd in het kader van het Europees transparantie-initiatief met als doel de Commissie en het publiek in het algemeen voor te lichten over de doelstellingen, financiering en structuren van belangenvertegenwoordigers.