

Vergaderjaar 2009–2010

32 284

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

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 23 februari 2010

De vaste commissies voor Justitie¹ en voor de JBZ-Raad² hebben in hun vergaderingen van 1, 15 en 22 december 2009 gesproken over het Groenboek van de Europese Commissie over de bewijsverkrijging in strafzaken tussen lidstaten en het garanderen van de toelaatbaarheid van bewijs (COM(2009)624).³

Naar aanleiding daarvan hebben deze commissies de minister van Justitie op 22 december 2009 een brief met opmerkingen en vragen gestuurd. Tevens hebben zij in hun vergadering van 2 februari 2010 gesproken over de kabinetsreactie op het groenboek. Naar aanleiding daarvan hebben zij de minister nog een brief gestuurd op 9 februari 2010.

De minister heeft op 16 februari 2010 gereageerd.

De commissies brengen bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissies voor Justitie en de JBZ-Raad,
Kim van Dooren

¹ Samenstelling:

Justitie: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Tan (PvdA), Van de Beeten (CDA) (voorzitter), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kneppers-Heymert (VVD), Kox (SP), Westerveld (PvdA) (vice-voorzitter), Doek (CDA), Engels (D66), Franken (CDA), Peters (SP), Quik-Schuijt (SP), Haubrich-Gookens (PvdA), Ten Horn (SP), Janse de Jonge (CDA), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), De Vries (PvdA), Duthler (VVD) en Yildirim (Fractie Yildirim).

² JBZ-Raad: Holdijk (SGP), Dölle (CDA), Van de Beeten (CDA), Broekers-Knol (VVD), De Graaf (VVD), Kox (SP) (voorzitter) Meurs (PvdA), Eigeman (PvdA), Engels (D66), Franken (CDA) (vice-voorzitter), Van Kappen (VVD), Peters (SP), K.G. de Vries (PvdA), Huibrich-Gooskens (PvdA), Reuten (SP), Koffeman (PvdD), Böhler (GL), Van Bijsterveld (CDA), Strik (GL), Lagerwerf-Vergunst (CU), Duthler (VVD), Vliegenthart (SP), Kuiper (CU), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Tiesinga (CDA).

³ Dossier 4.2.202 op www.europapoort.nl

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 22 december 2009

De vaste commissies voor Justitie en voor de JBZ-Raad hebben in hun vergaderingen van 1, 15 en 22 december 2009 gesproken over het Groenboek van de Europese Commissie over de bewijsverkrijging in strafzaken tussen lidstaten en het garanderen van de toelaatbaarheid van bewijs (COM(2009)624).¹ Graag leggen zij de volgende vragen en opmerkingen met betrekking tot dit Groenboek aan u voor.

De leden van de commissies wensen te benadrukken dat veiligheid van en voor de burger centraal hoort te staan in dit initiatief. Deze veiligheid betreft zowel de veiligheid van de burger als mogelijk slachtoffer van criminaliteit als de veiligheid van de burger als mogelijk onterechte verdachte.

De commissies zijn voorshands niet overtuigd van de wenselijkheid om te komen tot één uniform instrument voor de gehele Europese Unie dat is gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning en dat alle soorten van bewijs dekt. De commissies willen de regering daarom meegeven dit initiatief met enige reserve tegemoet te treden. Anderzijds wordt ook door de commissies onderkend dat de problemen in de opsporing en vervolging van met name grensoverschrijdende criminaliteit serieus genoeg zijn, evenals de vaststelling dat deze door de bestaande instrumenten niet adequaat verholpen kunnen worden. Dit rechtvaardigt een gematigd positieve grondhouding ten opzichte van dit initiatief.

De commissies onderscheiden drie categorieën bewijsvragen. De eerste betreft technisch bewijs, in hoofdzaak: vingerafdrukken, DNA, beeld- en/of geluidopnamen (inclusief telefoontaps), alsmede data, in het bijzonder elektronische data. De bewijsvraag hier is of in technische zin de verkregen bewijsmiddelen naar behoren zijn af- of opgenomen, opgeslagen en/of bewaard, onderzocht en beoordeeld.

De tweede vraag is of het bewijs rechtmatig is verkregen. Daarbij wordt gekeken of, om het bewijs te verkrijgen, inbreuken op rechten van verdachten of derden zijn gemaakt die gerechtvaardigd worden door voorgeschreven vermoedens, verdenkingen, bezwaren en/of beoordeling daarvan door magistraten. Deze vraag betreft de wijze waarop het eerder aangeduide technische bewijs is verkregen, respectievelijk de weg waarlangs de afgelegde verklaringen zijn verkregen.

De derde vraag betreft de vruchten van onrechtmatig verkregen bewijs, derhalve het afgeleide bewijs. Hierbij kan men denken aan een verklaring naar aanleiding van onrechtmatig verkregen DNA-bewijs.

Op deze terreinen lijken de regels in de lidstaten nogal uiteen te lopen. Indien dat zo is, is de vraag of dat dermate ver is dat toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning niet aan de orde kan zijn. Ten aanzien van de eerste categorie geldt, dat in combinatie met minimumnormen van technische aard voldoende waarborg is verkregen voor erkenning. Ten aanzien van de tweede en derde categorie lijkt dat de commissies moeilijker. Al spoedig kan de nationale rechter voor de vraag komen te staan een verdachte te veroordelen op basis van buitenlands bewijs dat nationaal als onrechtmatig verkregen zou worden aangemerkt. Het ligt niet zonder meer voor de hand om dan het beginsel van wederzijdse erkenning toe te passen, al was het maar omdat de rechter in de verleiding kan komen bij de waardering van het erkende bewijs of de strafmaat te corrigeren, wat een oneigenlijke weg zou zijn.

Zou er ook een harmonisatie van bewijsverkrijgingsregels worden nagestreefd, dan wijkt dat niet alleen af van het beginsel van wederzijdse erkenning, maar zou het risico opdoemen dat een harmonisatie op een

¹ Dossier 4.2.202 op www.europapoort.nl

laag niveau tot stand zou komen. Dit brengt de commissies tot de conclusie dat het het meest zuiver zou zijn voor grensoverschrijdende zaken eigen regels toe te passen.

De commissies vragen zich verder af of de top-down benadering die in het Groenboek wordt gekozen wel de beste manier is om tot harmonisatie te komen. Zij hebben in dit verband een aantal concrete vragen aan de regering.

1. De commissies constateerden reeds dat de regels binnen de EU-lidstaten over het verkrijgen van bewijs thans nogal uiteenlopen. Dit geldt zowel ten aanzien van de vereiste technische standaards en controle (bijvoorbeeld met betrekking tot DNA-bewijs en vinderafdrukken) als ook op het gebied van de toepassing van dwangmiddelen (bijvoorbeeld doorzoeking, inbeslagneming of aanhouding van een verdachte). Acht de regering het nodig en wenselijk dat deze bewijsverkrijgingsregels worden geharmoniseerd alvorens het Groenboek verder uit te werken? Welke minimumeisen stelt de regering aan deze harmonisatie?

2. De commissies maakten hiervoor reeds enige opmerkingen over buitenlands bewijs. Kan de regering haar standpunt met betrekking tot de toelaatbaarheid van in het buitenland verkregen bewijs kenbaar maken? Dient de ontvangende staat het bewijs naar haar oordeel te toetsen aan de «eigen» nationale bewijsverkrijgingsregels? Of dient de ontvangende staat uit te gaan van het beginsel van wederzijdse erkenning, waarbij ervan uit moet worden gegaan dat de uitvoerende staat die het bewijs heeft verkregen de nodige regels heeft nageleefd?

3. Kan de regering aangeven wat haar standpunt is met betrekking tot de eis van dubbele strafbaarheid?

4. Naast een verschil in regelgeving kan tevens worden geconstateerd dat de invulling van algemene strafrechtelijke en strafprocessuele begrippen verschilt binnen de lidstaten (bijv. het begrip «opzet» of «deelneming»). Ziet de regering de noodzaak om deze begrippen te «harmoniseren»? Zo ja, kan de regering toelichten hoe deze harmonisatie in zijn werk zal gaan? Zo nee, waarom niet?

5. Hetzelfde geldt met betrekking tot de definitie van strafbare handelingen (bijvoorbeeld: diefstal is in alle EU-lidstaten strafbaar, maar de delictsonderdelen verschillen). Heeft dit consequenties voor het Groenboek?

Verder hebben de commissies nog enige vragen over de Road Map met betrekking tot de harmonisatie van strafprocessuele waarborgen die de JBZ-raad onlangs heeft aangenomen¹. Gelet op deze Road Map beperkt de strafrechtelijke en strafvorderlijke harmonisatie zich de komende jaren tot enkele deelonderwerpen, namelijk de informatieplicht, het recht op rechtsbijstand en rechten voor slachtoffers. Aan welke andere procedurele waarborgen geeft de Nederlandse regering de voorkeur om te harmoniseren, althans om minimumnormen af te spreken op Europees niveau? En op welke wijze zet ze zich daarvoor in? Acht de regering harmonisatie of minimumnormen ten aanzien van opsporingsbevoegdheden niet eveneens van groot belang voor de rechtsbescherming van verdachten? De harmonisatie op strafrechtelijk en strafvorderlijk gebied verloopt nu stapsgewijs, zonder een duidelijk kader of schets van het einddoel, en evenmin zonder de begrenzing aan te geven. Kan de regering schetsen waar de noodzaak en de grenzen liggen, en wat in de ogen van de regering het ideaalbeeld is van strafrechtelijke samenwerking in de Europese Unie, het bijbehorend wetgevende kader en de checks en balances in de

¹ Dossier 3.4.19 op www.europapoort.nl

uitvoering en toetsing, en de verhouding tussen Europees en nationaal niveau?

De commissies kijken met belangstelling uit naar uw reactie – hetzij in de kabinetsappreciatie van het Groenboek, hetzij in een separate brief – op voorgaande vragen en opmerkingen.

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
R. H. van de Beeten

Voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
M. J. M. Kox

BRIEF AAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Den Haag, 9 februari 2010

De vaste commissies voor Justitie en voor de JBZ-Raad hebben in hun vergadering van 2 februari 2010 gesproken over de kabinetsreactie op het groenboek bewijsverkrijging in strafzaken en toelaatbaarheid van bewijs.¹ De commissies hebben met belangstelling van deze reactie kennisgenomen en zijn u erkentelijk voor het feit dat u de Eerste Kamer, ondanks de strakke deadline die de Europese Commissie heeft gesteld, in de gelegenheid stelt binnen de gebruikelijke termijn van 30 dagen te reageren.

De commissies merken op dat zij reeds een reactie op het groenboek hebben gegeven in hun brief aan u van 22 december 2009 (kenmerk: 145626U). Aan het slot van de brief was aangegeven dat de commissies met belangstelling uitkeken naar uw reactie op hun vragen en opmerkingen, hetzij in de kabinetsappreciatie van het groenboek, hetzij in een separate brief. Aangezien niet alle vragen en opmerkingen geadresseerd worden in de kabinetsreactie van 26 januari jl. verzoeken de commissies u op korte termijn in een separate brief op de resterende vragen en opmerkingen in te gaan.

De commissies ontvangen voorts graag een nadere toelichting op de laatste alinea van de kabinetsreactie. Het is de commissies namelijk niet geheel duidelijk hoe deze alinea zich verhoudt tot de voorgaande alinea's waarin wordt ingegaan op het beginsel van wederzijdse erkenning in relatie tot de toelaatbaarheid van in een andere lidstaat vergaard bewijs. Het komt de commissies voor, dat de terughoudendheid op het punt van harmonisatie niet goed te verenigen is met het ongeclausuleerde pleidooi voor toelating van bewijs uit andere lidstaten zonder nader onderzoek naar de wijze waarop bewijs is verkregen.

In ieder geval menen de commissies dat dit laatste alleen goed denkbaar is bij een sterk geharmoniseerd stelsel van normen waaraan bewijsverkrijging moet voldoen.

Voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
R. H. van de Beeten

Voorzitter van de vaste commissie voor de JBZ-Raad,
M. J. M. Kox

¹ Dossier 4.2.202 op www.europapoort.nl

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2010

In hun brief van 22 december 2009 hebben de vaste commissies voor Justitie en voor de JBZ-Raad van de Eerste Kamer mij enkele vragen en opmerkingen voorgelegd over het door de Commissie uitgebrachte groenboek over bewijsverkrijging in strafzaken tussen lidstaten het garanderen van de toelaatbaarheid van bewijs (COM(2009) 624). Tot mijn spijt heb ik deze brief niet eerder kunnen beantwoorden. Graag geef ik beide commissies de navolgende reactie.

De commissies geven de Nederlandse regering in overweging het initiatief om tot één uniform instrument te komen gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning dat alle vormen van bewijs dekt met enige reserve tegemoet te treden. Zoals uit de voorgestelde kabinetsreactie blijkt, deelt de Nederlandse regering het streven, zoals in het Stockholm-programma verwoord, om te werken naar een consistent en alomvattend systeem voor bewijsverkrijging, maar is zij op voorhand nog niet overtuigd dat dit moet worden bewerkstelligd via één alomvattend instrument dat in één keer de bestaande regelgeving dient te vervangen. Het alternatief van een stapsgewijze aanpak is serieuze overweging waard. Een dergelijke aanpak zal gemakkelijker recht kunnen doen aan de complexiteit en veelomvattendheid van het terrein van grensoverschrijdende bewijsverkrijging.

Ten aanzien van de specifieke vragen merk ik graag het volgende op.

1. De commissies vroegen of het nodig dan wel wenselijk wordt geacht eerst regels omtrent de bewijsverkrijging verder te harmoniseren alvorens het groenboek uit te werken. Graag roep ik in herinnering dat het beginsel van wederzijdse erkenning destijds (in de Europese Raad van Tampere in 1999) is geïntroduceerd als alternatief voor harmonisatie. Erkend werd dat het strafprocesrecht van de lidstaten verschilt waardoor strafrechtelijke samenwerking mogelijk op obstakels zou kunnen stuiten. Als alternatief voor de veel ingrijpender harmonisatie van strafprocesrecht, werd besloten verbetering van de samenwerking te realiseren door deze te baseren op het beginsel van wederzijdse erkenning. Hierbij wordt erkend dat de regels voor het uitvaardigen van een bepaalde beslissing in de uitvaardigende lidstaat kunnen verschillen van die in de uitvoerende lidstaat, doch dat het enkele bestaan van deze verschillen er in beginsel niet toe mag leiden dat de uitvoerende lidstaat weigert de beslissing te erkennen en uit te voeren. Dit uitgangspunt geldt nog steeds. Ik acht harmonisatie van bewijsverkrijgingsregels in zijn algemeenheid dan ook geen noodzakelijke voorwaarde alvorens verder te kunnen werken aan instrumenten die het verkrijgen van in een andere lidstaat aanwezig bewijs vergemakkelijken. Wel ben ik het met de commissies eens dat bij het uitwerken van dergelijke samenwerkingsinstrumenten zorgvuldig in het oog moet worden gehouden dat de verschillen in regelgeving tussen de lidstaten niet zodanig groot zijn dat dit bijvoorbeeld zou kunnen leiden tot een onacceptabele vorm van rechtsongelijkheid. Zeker naar mate de ingrijpendheid van een bevoegdheid die moet worden ingezet toeneemt, zal de wens toenemen om bepaalde minimumvoorwaarden voor de inzet van die bevoegdheid af te spreken. Per bevoegdheid zal moeten worden bekeken of dergelijke voorwaarden noodzakelijk zijn en zo ja, wat deze dienen in te houden. Het ligt dan ook in de rede dergelijke voorwaarden in het desbetreffende samenwerkingsinstrument op te nemen. Daarnaast is uiteraard van belang dat de activiteiten ten aanzien van de

versterking van strafprocessuele waarborgen voor de verdachte in de Europese Unie, die reeds in gang zijn gezet, voort dienen te gaan.

2. De commissies vroegen voorts naar het standpunt van de regering ten aanzien van de toelaatbaarheid van in het buitenland verkregen bewijs. In het huidige systeem van strafrechtelijke samenwerking wordt de vraag of in het buitenland verkregen gegevens als bewijs in een strafzaak toelaatbaar zijn volledig beheerst door het nationale recht van de lidstaat die de gegevens wenst te gebruiken. Om de toelaatbaarheid van het bewijs te vergroten, kan de lidstaat die een andere lidstaat verzoekt bewijs te vergaren aangeven dat daarbij bepaalde procedures of formaliteiten in acht dienen te worden genomen. Zoals in de voorgestelde kabinetsreactie is aangegeven, erkent ook de Nederlandse regering dat het vaststellen van minimumnormen kan bijdragen aan het vergroten van de betrouwbaarheid van de verkregen gegevens en daarmee het vergroten van de toelaatbaarheid van die gegevens als bewijs in een strafzaak. Daarbij denkt zij in het bijzonder aan minimumnormen met betrekking tot bewijs dat met technische hulpmiddelen of door middel van forensisch onderzoek wordt verkregen. Het ligt in de rede dat lidstaten eerder bereid zullen zijn gebruik te maken van onderzoeksgegevens indien zij zijn verkregen op een wijze die voldoet aan Europees vastgestelde minimumnormen. Dit zal het onderling vertrouwen in de rechtspleging van de lidstaten zeker doen toenemen.

De Nederlandse regering is terughoudend ten aanzien van het idee regels vast te stellen die ertoe zouden leiden dat bij de bewijsbeslissing door de rechter of een jury vaste bewijskracht aan bepaald vergaard (bewijs) materiaal zou moeten worden toegekend. Dit zou afdoen aan de vrije waardering van bewijsmateriaal die aan de beslissende instantie in de lidstaten (de rechter of de jury) ook volgens vaste jurisprudentie van het EHRM is overgelaten. Bovendien lijkt het niet waarschijnlijk dat de diversiteit in de bewijsstelsels van de lidstaten het hen mogelijk zal maken met dergelijke verplichtende regels in te stemmen en in hun eigen bewijsstelsel in te passen. Ik deel dan ook het oordeel van de commissies dat de rechter aan wie in Nederland de bewijsbeslissing is opgedragen zijn waarderingsvrijheid dient te behouden en de mogelijkheid dient te hebben, indien hij hiertoe aanleiding ziet, de wijze waarop het bewijs is verkregen te toetsen en te bezien in samenhang met het overige bewijsmateriaal dat aan hem is voorgelegd.

Dat laat onverlet de laatste opmerking uit de voorgestelde kabinetsreactie waarop de commissies een nadere toelichting vroegen in hun brief van 9 januari jl. (kenmerk 145626.01u). In de laatste alinea heb ik aangegeven dat het beginsel van wederzijdse erkenning in zoverre zijn weerslag dient te hebben op de toelaatbaarheid van in een andere lidstaat verkregen bewijs dat als uitgangspunt zou moeten gelden dat in een andere lidstaat verkregen gegevens niet mogen worden uitgesloten van het bewijs op basis van het enkele feit dat de gegevens in het buitenland zijn vergaard en daarbij niet exact dezelfde procedures zijn gevolgd die in de eigen lidstaat zijn voorgeschreven. Hiermee heb ik willen aangeven van oordeel te zijn dat het automatisch uitsluiten van de mogelijkheid om aan in een andere lidstaat verkregen gegevens bewijskracht toe te kennen omdat die gegevens in een andere lidstaat volgens andere procedures zijn verkregen mijns inziens niet past binnen de gedachte van een Europese rechtsruimte. Dat laat evenwel onverlet dat de rechter of jury de vrijheid behoudt te bepalen welke bewijskracht aan de gegevens worden toegekend en kan ertoe leiden dat de gegevens op andere gronden niet voor een bewezenverklaring worden gebruikt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer zou blijken dat bij het verkrijgen van dat bewijs fundamentele rechten zijn geschonden of indien de beslissende instantie daar een andere waarde aan toekent in het licht van ander bewijsmateriaal dat hem

is voorgelegd of een desbetreffend verweer van de verdediging honoreert.

3. Ook vroegen de commissies naar het standpunt van de regering ten aanzien van het vereiste van dubbele strafbaarheid. Graag verwijs ik de commissies korthedshalve naar de notitie van de Nederlandse regering inzake dubbele strafbaarheid in het Nederlandse strafrecht van 1 maart 2004 (kamerstukken II 2003/04, 29 451, nrs. 1 en 2) waarvan de inhoud nog steeds actueel is. In die notitie wordt uitgebreid ingegaan op het beginsel van dubbele strafbaarheid in verband met de Europese strafrechtelijke samenwerking gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. Kort gezegd komt het erop neer dat de introductie van het beginsel van wederzijdse erkenning in het Europese strafrecht heeft geleid tot een herbezinning op het vereiste van dubbele strafbaarheid. In de steeds hechter wordende samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie is dit vereiste voor bepaalde vormen van samenwerking minder passend, zeker wanneer de samenwerking betrekking heeft op ernstige vormen van criminaliteit. Het loslaten van dit vereiste, in het bijzonder ten aanzien van ernstige vormen van criminaliteit, kan dan ook in beginsel aanvaardbaar worden geacht onder de volgende twee voorwaarden: Nederland zal niet meewerken aan een strafvervolging wegens een feit waarvan de strafbaarstelling geacht wordt in strijd te zijn met een fundamenteel recht. Voorts zal in beginsel geen medewerking worden verleend aan een strafvervolging wegens een feit dat op Nederlands grondgebied is gepleegd en hier te lande niet strafbaar is gesteld. Deze lijn loopt parallel met de rechtsontwikkeling binnen de Europese Unie zoals neergelegd in de tot nu toe tot stand gekomen kaderbesluiten inzake wederzijdse erkenning in het strafrecht.

4. en 5. Voorts vroegen de commissies of er een noodzaak bestaat om bepaalde materieelstrafrechtelijke begrippen en normen te harmoniseren en of bestaande verschillen consequenties hebben voor de uitwerking van het groenboek. Deze noodzaak acht ik op dit moment niet aanwezig. Verschillen in materieel strafrecht vormen geen substantieel obstakel in de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten. Dat geldt ook voor de situatie waarin de strekking van een strafbaarstelling in de lidstaten overeenkomt doch dat de exacte formulering daarvan op onderdelen kan verschillen. Ook dit behoeft geen beletsel te vormen voor de samenwerking.

Ten slotte stelden de commissies in hun brief een aantal meer algemene vragen over de ontwikkeling van het straf- en strafprocesrecht binnen de Europese Unie. In het bijzonder werd aandacht gevraagd voor het standpunt van de Nederlandse regering ten aanzien van de harmonisatie van strafprocessuele waarborgen en de wenselijkheid van harmonisatie of minimumnormen ten aanzien van opsporingsbevoegdheden. Ook vroegen de commissies waar noodzaak en grenzen liggen en of een ideaalbeeld van de Europese strafrechtelijke samenwerking kan worden geschetst. Met uw welnemen beantwoord ik deze vragen graag in een brief over de visie op het Europese strafrecht die ik reeds heb toegezegd tijdens het Algemeen Overleg van 26 november jl. in de Tweede Kamer ter voorbereiding van de JBZ-Raad van 30 november en 1 december 2009.

Ik hoop u met het bovenstaande voldoende te hebben ingelicht.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin