

Commissie Meijers

Permanente commissie van deskundigen
In het internationaal vreemdelingen-,
Vluchtelingen- en strafrecht

Secretariaat

postbus 201, 3500 AE Utrecht/Nederland
telefoon 31 (30) 297 43 28
telefax 31 (30) 296 00 50
e-mail cie.meijers@forum.nl
www.commissie-meijers.nl

Aan De leden van de Commissie voor Veiligheid en Justitie
van de Tweede Kamer der Staten- Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Kenmerk CM1219

Betreft Notitie ten behoeve van het algemeen overleg van de Commissie Veiligheid en Justitie
op 5 december a.s. over de JBZ- Raad op 6 en 7 december 2012

Datum Utrecht, 28 november 2012

Geachte leden van de Commissie voor Veiligheid en Justitie,

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van de agenda van uw Commissie. Uit de agenda blijkt dat u op 5 december a.s. algemeen overleg zult voeren over de JBZ-Raad van 6 en 7 december 2012. De Commissie Meijers maakt in deze notitie enkele opmerkingen over twee voorstellen waar momenteel over wordt onderhandeld in Brussel, namelijk het Wijzigingsvoorstel voor de Eurodac- verordening (COM (2012) 254) van 30 mei 2012 en het voorstel voor een richtlijn over het recht op een advocaat en communicatie in strafrechtelijke procedures (COM (2011) 326) van 8 juni 2011.

De Commissie Meijers stelt uw Kamercommissie voor om onderstaande opmerkingen en vragen aan de regering voor te leggen.

De toegang tot Eurodac voor opsporingsautoriteiten

De Commissie Meijers heeft in eerdere brieven haar zorgen geuit over het voorstel om opsporingsautoriteiten toegang te verschaffen tot de data in Eurodac (onze laatste notitie van 10 oktober 2012 gaat als bijlage hierbij; voor eerdere brieven zie onze website www.commissie-meijers.nl). Deze toegang staat op gespannen voet met fundamentele rechten, waaronder het recht op privacy, het recht op asiel en het recht op bescherming tegen foltering en onmenselijke behandeling. Verder heeft de Commissie Meijers gewezen op het criminaliserende en stigmatiserende effect van dit voorstel: aanname ervan zal immers resulteren in een verhoogde opsporingskans van asielzoekers ten opzichte van andere segmenten van de bevolking.

Uit het BNC-fiche van 13 juli 2012 (Kst.22112, Nr.1440) blijkt dat de regering voorstander is van toegang tot Eurodac voor opsporingsautoriteiten. Dit standpunt is in het AO over de JBZ-Raad van 24 oktober 2012 (Kst. 32317, Nr.142), waar Eurodac uitgebreid ter sprake kwam, bevestigd door de regering. In ditzelfde AO heeft de PvdA sterk geageerd tegen het verschaffen van toegang tot Eurodac voor opsporingsautoriteiten. Nu de PvdA deel uitmaakt van de regering, vraagt de Commissie Meijers zich af of de inzet in de onderhandelingen niet zou moeten wijzigen. De Commissie Meijers stelt uw Kamercommissie voor de volgende vragen aan de regering voor te leggen:

- 1. Is de inzet van de regering in de onderhandelingen over de toegang tot Eurodac voor opsporingsautoriteiten na het aantreden van het nieuwe kabinet gewijzigd?**
- 2. Kan de Minister toezeggen niet akkoord te gaan met toegang voor opsporingsautoriteiten tot Eurodac voordat hierover apart overleg is gevoerd met de Kamer?**

De uitsluiting van “minor offences” in de richtlijn recht op een advocaat

De Commissie Meijers heeft kennis genomen van het standpunt van de Nederlandse regering in de notitie “Directive on access to a lawyer: minor offences”¹ over de Richtlijn inzake het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en het recht op communicatie bij aanhouding. De Commissie Meijers is bezorgd over de uitsluiting van “minor offences” in het voorstel voor de Richtlijn en hoopt dat u onderstaande vragen en opmerkingen over deze uitsluiting onder de aandacht van de Nederlandse regering wilt brengen. Dit onderwerp staat niet op de agenda van de komende JBZ-Raad, maar de onderhandelingen tussen de Raad en het Europese Parlement over het voorstel voor deze richtlijn zijn op dit moment wel in volle gang.

1. In algemene zin wil de Commissie Meijers benadrukken dat het toekennen van een ruimhartig recht op toegang tot een raadsman bij het politieverhoor het effectief functioneren van het strafrecht juist ten goede kan komen, doordat het een waarborg opwerpt tegen onterechte vervolgingen en veroordelingen. Ook voor verdachten van “kleine” strafbare feiten kan toegang tot een raadsman in een vroeg stadium essentieel zijn – onder meer om hen op de hoogte te stellen van de mogelijke consequenties van het instemmen met een buitengerechtelijke afdoening, zoals in het kader van de justitiële documentatie.
2. Ter illustratie van de reikwijdte van de nu voorgestelde tekst wijst de Commissie op het zogenaamde ZSM-project dat op dit moment door het Nederlandse Openbaar Ministerie (OM) wordt “uitgerold”. Doel van dit project is om circa 60% van de strafzaken die nu nog aan de rechter worden voorgelegd in het vervolg door het OM te laten afdoen. Dit betreft feiten waarvoor volgens de wet gevangenisstraf kan worden opgelegd. Het zijn dus geen echte “minor offences” zoals door de Nederlandse delegatie in de toelichting op haar standpunt wordt omschreven. Maar omdat deze ZSM-zaken niet door de rechter, maar door het OM worden afgedaan (vgl het voorgestelde artikel 2(3) van de richtlijn) en omdat gevangenisstraf wel kan, maar in het kader van ZSM niet *wordt* opgelegd (vgl “*shall not be imposed*” in het voorgestelde lid 2(4)), zouden op basis van de nu voorgestelde tekst alle ZSM-zaken onder de definitie van “minor offences” vallen met als gevolg dat de verdachte in geen van die ZSM-zaken recht zou hebben op bijstand van een raadsman.
3. De Commissie Meijers betwijfelt – met de Raad van Europa² – of het categorisch uitsluiten van “minor offences”, zoals voorgesteld in artikel 2(3) en 2(4) van de richtlijn, de toets van artikel 6 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) kan doorstaan. Er bestaat een reële kans dat de toekomstige jurisprudentie van het EHRM het recht op toegang tot een raadsman laat uitstrekken tot strafbare feiten die in de betreffende concepttekst van de richtlijn juist zijn uitgesloten. In lijn met de opinie van de Raad van Europa beveelt de Commissie Meijers aan om in de richtlijn duidelijk te maken dat artikel 6 EVRM – en de jurisprudentie van het EHRM – bepalend is voor de vraag hoever het recht op toegang tot een advocaat zich uitstrekt bij “minor offences”.³
4. Bovendien acht de Commissie nadere verduidelijking van de term “minor offences” noodzakelijk. Hoewel de voorgestelde preambule een aantal voorbeelden noemt van feiten die hieronder zouden kunnen vallen, geeft de richtlijn zelf geen definitie, waardoor veel beoordelingsruimte wordt gelaten aan staten om deze categorie in te vullen. Artikel 2(3) is weliswaar alleen van toepassing op buitengerechtelijke afdoeningsprocedures, maar dat neemt niet weg dat het categorisch uitsluiten van het recht op toegang tot een advocaat voor zulke procedures disproportioneel kan uitpakken. Zo is buitengerechtelijke afdoening in de vorm van een strafbeschikking in Nederland mogelijk bij een groot aantal strafbare feiten. Zonder verduidelijking van de term “minor offences” bestaat dan het risico dat de bescherming die de richtlijn beoogt te bieden teveel wordt uitgehold.

¹ *Directive on access to a lawyer: minor offences*,

<http://www.advocatenorde.nl/8384/documenten/Minor%20offences%20-%20note%20NL%20def.docx>.

² Council of Europe, *Opinion of the Secretariat on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the right of access to a lawyer in criminal proceedings and on the right to communicate upon arrest*, 20 September 2012, Strasbourg: Council of Europe, par. 9.

³ Council of Europe, *supra* noot 2, par. 11.

5. Met betrekking tot artikel 2(4) beargumenteert de regering dat het recht op toegang tot een raadsman kan worden uitgesloten omdat het bij deze “minor offences” gaat om situaties waarin de verdachte niet van zijn vrijheid wordt beroofd (“deprived of liberty”). De Commissie Meijers vindt het belangrijk dat de richtlijn – zoals nu het geval lijkt te zijn – duidelijk maakt dat deze ‘shall in any case apply when the suspect or accused person is deprived of liberty, irrespective of the stage of the criminal proceedings’. De Raad van Europa stelt echter terecht dat ‘the Strasbourg Court has never limited the benefit of the right to legal assistance from the first interrogation to suspects deprived of their liberty. In other words, deprivation of liberty is not a precondition to the benefit of that right.’⁴ Kortom, ook in gevallen waarin een verdachte niet is “deprived of liberty” dient de richtlijn duidelijk te maken dat te allen tijde moet worden voldaan aan de vereisten van artikel 6 EVRM.
6. **De Commissie Meijers stelt uw Kamercommissie daarom voor de volgende vragen aan de regering voor te leggen:**
- 1. Bent u van mening dat de voorgestelde richtlijn te allen tijde de toets van artikel 6 EVRM moet kunnen doorstaan?**
 - 2. Wat is uw reactie op het standpunt van de Raad van Europa dat het categorisch uitsluiten van “minor offences” in strijd kan komen met artikel 6 EVRM?**
 - 3. Wilt u zich ervoor inzetten in de richtlijn te expliciteren dat artikel 6 EVRM – en de jurisprudentie van het EHRM – bepalend moet zijn voor de vraag hoever het recht op toegang tot een advocaat zich uitstrekt bij “minor offences”?**
 - 4. Bent u bereid u in te zetten voor nadere verduidelijking van de term “minor offences” in de richtlijn?**

Tot nadere toelichting zijn wij steeds bereid.

Met vriendelijke groeten,



Prof. mr. C.A. Groenendijk
Voorzitter

⁴ Council of Europe, *supra* noot 2, par. 10.