

Vergaderjaar 2013–2014

33 871

Implementatie van richtlijn nr. 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PbEU L 142)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 16 januari 2014 en het nader rapport¹ d.d. 10 februari 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van [naam Ministerie], mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 november 2013, no. 13.002259, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot implementatie van richtlijn nr. 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PbEU L 142), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures (hierna: de richtlijn). De richtlijn bevat minimumnormen inzake het verstrekken van informatie aan verdachten over de hen toekomende procedurele rechten,² het recht op informatie van verdachten van een strafbaar feit over de tegen hen gerichte beschuldiging en het recht van verdachten en hun advocaten op toegang tot de stukken van het dossier. De richtlijn beoogt het recht op vrijheid, het recht op een eerlijk proces en de rechten van de verdediging te beschermen.³

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enkele opmerkingen over de weigering van de toegang tot de processtukken. Zij is van oordeel dat in verband

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Dit geldt eveneens voor personen tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd.

³ Overweging 41 van de Preambule van de richtlijn.

daarmee een nadere motivering en zo nodig een aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Volgens de richtlijn kan de verdachte of diens raadsman de toegang tot bepaalde processtukken worden geweigerd,⁴ «op voorwaarde dat het recht op een eerlijk proces hierdoor niet wordt geschonden, indien door die toegang het leven of de grondrechten van een andere persoon ernstig in het gedrang zouden kunnen komen of indien die weigering strikt noodzakelijk is ter bescherming van een zwaarwegend algemeen belang, zoals wanneer door de toegang een lopend onderzoek zou kunnen worden geschaad of de nationale veiligheid van de lidstaat waar de strafprocedure wordt gevoerd ernstig zou kunnen worden bedreigd».⁵ In de memorie van toelichting wordt betoogd dat aanvullende regelgeving ter implementatie van artikel 7 van de richtlijn niet nodig is.⁶ Voor zover het gaat om artikel 7, vierde lid, sluiten de in deze bepaling genoemde belangen volgens de toelichting aan bij de in Sv genoemde belangen op grond waarvan toegang tot processtukken kan worden geweigerd.⁷ Op grond van het huidige Sv is weigering mogelijk indien (a) een getuige ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig zal worden belemmerd, (b) een zwaarwegend opsporingsbelang of (c) het belang van de staatsveiligheid worden geschaad.⁸

De Afdeling merkt op dat wat betreft de weigering van de toegang tot de processtukken de tekst van de strafvorderlijke bepalingen op een aantal punten niet met artikel 7, vierde lid, van de richtlijn overeenkomt.

- a. *De huidige strafvorderlijke weigeringsgrond dat een getuige «ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig zal worden belemmerd»⁹ komt niet met zo veel woorden voor in artikel 7, vierde lid, van de richtlijn. Zij lijkt ruimer dan de daarin opgenomen voorwaarde dat «het leven of de grondrechten van een ander persoon ernstig in het gedrang kunnen komen». De Afdeling adviseert nader aan te geven hoe de genoemde*

⁴ Artikel 7, vierde lid, van de richtlijn

⁵ Het EHRM oordeelt dat bepaalde informatie in het belang van de opsporing, de nationale veiligheid, de bescherming van getuigen, de bescherming van fundamentele rechten van anderen of vanwege een zwaarwegend algemeen belang kan worden achtergehouden, mits dit gebeurt op een zodanige wijze dat de rechten van de verdediging worden gerespecteerd. De rechten van de verdediging mogen alleen worden beperkt voor zover dit strikt noodzakelijk is en dergelijke beperkingen dienen in de procedure te worden gecompenseerd. EHRM 16 februari 2000, nr. 27052/95 (Jasper tegen het Verenigd Koninkrijk); EHRM 16 februari 2000, nr. 29777/96 (Fitt tegen het Verenigd Koninkrijk) en EHRM 16 februari 2000, nr. 28901/95 EHRC 2000, p. 296–299 m.nt. T. Spronken (Rowe en Davis tegen het Verenigd Koninkrijk); EHRM 22 juli 2003, EHRC 2003, p. 761–762 (m.nt. G. Mols) (Edwards en Lewis tegen het Verenigd Koninkrijk), bevestigd in de Grand Chamber EHRM 27 oktober 2004, EHRC 2004, p. 1083–1088 en EHRM 11 januari 2011, (McKeown tegen het Verenigd Koninkrijk), appl. nr. 6684/05 (niet gepubliceerd). Zie ook EHRM 25 september 2001, EHRC 2001 m.nt. T. Spronken, p. 697–711 (P.G. en J.H. tegen het Verenigd Koninkrijk); EHRM 19 juni 2001, EHRC 2001, 53 (Atlan tegen het Verenigd Koninkrijk); EHRM 24 juni 2003, EHRC 2003, 67 (Dowsett tegen het Verenigd Koninkrijk); EHRM 7 juni 2007, nr. 15187/03 (Botmeh en Alami tegen het Verenigd Koninkrijk).

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5 «Het recht op toegang tot processtukken», tweede tekstblok.

⁷ Memorie van toelichting, paragraaf 3.5 «Het recht op toegang tot processtukken», voorlaatste tekstblok.

⁸ Dit is geregeld in de artikelen 34, vierde lid (dit artikel ziet op het verzoek van de verdediging tot voeging of kennisneming van de stukken, criterium «onverenigbaarheid») en 149b Sv (dit artikel ziet op het op initiatief van de officier van justitie niet voegen van stukken aan het dossier, criterium «noodzakelijk met het oog op de in artikel 187d, eerste lid, vermelde belangen). In beide artikelen wordt verwezen naar de in artikel 187d Sv vermelde weigeringsgronden.

⁹ Artikel 187d, eerste lid, onder a, Sv.

strafvorderlijke weigeringsgrond zich verhoudt tot artikel 7, vierde lid, van de richtlijn en zo nodig het voorstel aan te passen.

- b. *De huidige strafvorderlijke weigeringsgronden dat een «zwaarwegend opsporingsbelang» of het «belang van de staatsveiligheid» wordt geschaad¹⁰ zijn specifiek en daarmee strikter dan de in artikel 7, vierde lid, van de richtlijn opgenomen weigeringsgrond die gericht is op de bescherming van een «zwaarwegend algemeen belang». Uit het woord «zoals» in artikel 7, vierde lid, kan worden afgeleid dat onder «zwaarwegend algemeen belang» meer belangen worden geschaad dan de daar uitdrukkelijk genoemde belangen van een lopend onderzoek of de nationale veiligheid. De Afdeling merkt op dat in het nationale recht van de lidstaten striktere weigeringsgronden kunnen worden opgenomen dan de richtlijn voorschrijft. De toelichting dient daarvoor echter een dragende motivering te bevatten. Die motivering ontbreekt in de toelichting. De Afdeling adviseert in de toelichting alsnog daarin te voorzien en zo nodig het voorstel aan te passen.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 november 2013, nr. 13.002259, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 januari 2014, nr. W03.13.0397/II, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt enkele opmerkingen over de weigering van de toegang tot de processtukken. Met betrekking tot haar overwegingen dienaangaande merk ik graag het volgende op.

- a. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling dat de huidige strafvorderlijke weigeringsgrond van artikel 187d, eerste lid, onder a, Sv niet met zo veel woorden voorkomt in artikel 7, vierde lid, van de richtlijn stel ik voorop dat bij de implementatie van richtlijnen niet is vereist dat de tekst van de implementatiewetgeving overeenkomt met de tekst van de richtlijn. Artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bepaalt dat richtlijnen verbindend zijn voor de lidstaten ten aanzien van het te bereiken resultaat, doch dat aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. Dit biedt ruimte aan de lidstaten om bij de formulering van regelgeving die een richtlijn beoogt te implementeren waar mogelijk aan te sluiten bij de bestaande systematiek en terminologie.
- Hoewel de tekst van artikel 187d, eerste lid, onderdeel a, Sv («een getuige ernstige overlast zal ondervinden of in de uitoefening van zijn ambt of beroep ernstig zal worden belemmerd») anders is geformuleerd dan de tekst van artikel 7, vierde lid, van de richtlijn («indien het leven of de grondrechten van een andere persoon ernstig in het gedrang zouden kunnen komen») wordt met eerstgenoemd voorschrift zonder meer aan de implementatieverplichting van artikel 7, vierde lid, van de richtlijn voldaan. Aan artikel 187d, eerste lid, onderdeel a, Sv ligt ten grondslag de bescherming van grondrechten van een getuige, zoals het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 8 EVRM), het recht op veiligheid (artikel 5, eerste lid, EVRM) en het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (artikel 11 Grondwet). Bedoelde weigeringsgrond specificeert voor de toepassing van de Nederlandse strafvordering de gevallen waarin het leven of de grondrechten van een andere persoon ernstig in het gedrang zouden

¹⁰ Artikel 187d, eerste lid, onder b en c, Sv.

kunnen komen, hetgeen reden kan vormen de toegang tot de processtukken niet toe te staan.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de memorie van toelichting in bovengenoemde zin aangevuld.

- b. De Afdeling leidt uit het woord «zoals» in artikel 7, vierde lid, van de richtlijn af dat de weigeringsgrond in de richtlijn ruimer is dan de in artikel 187d, eerste lid, onder b en c, Sv opgenomen weigeringsgronden en is van oordeel dat de toelichting op het wetsvoorstel hiervoor een dragende motivering dient te bevatten. Dit oordeel deel ik niet. De onderdelen b en c van artikel 187d, eerste lid, Sv specificeren de gevallen waarin sprake is van een zwaarwegend algemeen belang. Daarmee wordt naar de huidige stand van zaken, gelet ook op de rechtspraak van het EHRM – waarnaar ook de Afdeling verwijst – naar mijn oordeel ten volle invulling gegeven aan het begrip «zwaarwegend algemeen belang» in deze context. Het gebruik van het woord «zoals» in artikel 7, vierde lid, van de richtlijn doet daaraan niet af.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om het voorgestelde artikel 27c, derde lid, onderdeel a, Sv in redactionele zin te wijzigen opdat duidelijk is dat in de schriftelijke mededeling van rechten ten behoeve van aangehouden verdachten slechts behoeft te worden aangegeven dat de verdachte het recht heeft te weten van welke strafbaar feit hij wordt verdacht, maar dat niet is vereist dat de schriftelijke mededeling van rechten het strafbare feit omschrijft ter zake waarvan de verdenking in het concrete geval is gerezen.

Daarnaast is in artikel II, onderdeel A, van het wetsvoorstel nog een wijziging van technische aard opgenomen met het doel de verwijzingen in de verschillende leden van artikel 17 van de Overleveringswet aan te passen aan de nieuwe nummering van de leden van dat artikel.

De Afdeling advisering van 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,
J.P.H. Donner*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten