

Vergaderjaar 2014–2015

34 157

Implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294)

Nr. 4 HERDRUK¹

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT²

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 november 2014 en het nader rapport d.d. 13 februari 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 26 september 2014, no. 2014001813, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Staatssecretaris 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. 2013/48/EU van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot implementatie van richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures.

¹ I.v.m. een correctie in het opschrift

² 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

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt bij het wetsvoorstel de volgende kanttekening met betrekking tot de uitsluiting van toepassing van het wetsvoorstel op procedures over bestuurlijke boetes.²

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 26 september 2014, no.2014001813, 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 28 november 2014, nr. W03.14.0344/II, bied ik U hierbij aan.

1. Procedures tot oplegging van een bestuurlijke boete

In de toelichting wordt gesteld dat op grond van artikel 2, vierde lid, de richtlijn niet van toepassing is op buitengerechtelijke afdoening van lichte strafbare feiten waarvoor de verdachte niet is aangehouden.³ Het valt de Afdeling op dat in verband met de afdoening van overtredingen in de toelichting wél wordt ingegaan op de strafbeschikking, maar niet op de bestuurlijke boete. In de toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van de Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures is wel uitdrukkelijk ingegaan op de bestuurlijke boete. Gesteld werd:

«De richtlijn en daarmee dit wetsvoorstel hebben geen betrekking op bestuurlijke boetes. Onderscheid moet worden gemaakt tussen de betekenis van «criminal charge» in de zin van artikel 6 EVRM, waaronder – zo merkt de NVvR terecht op – blijkens de rechtspraak van het EHRM ook procedures tot oplegging van een bestuurlijke boete met een bestraffend karakter vallen en het begrip strafprocedures («criminal proceedings») als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de richtlijn. Laatstgenoemd begrip is beperkter dan «criminal charge» als bedoeld in artikel 6 EVRM en omvat niet mede punitieve bestuursrechtelijke boetes. Daarmee is ook de reikwijdte van de richtlijn beperkter dan die van artikel 6 EVRM. In dit verband moet ook worden gewezen op de rechtsgrondslag van de richtlijn neergelegd in artikel 82, tweede lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). Daarin wordt gesproken van minimumvoorschriften betreffende de «rechten van personen in strafvordering» (in het Engels: «the rights of individuals in criminal procedure») die kunnen worden vastgesteld voor zover nodig ter bevordering van de «justitiële samenwerking in strafzaken». Deze begrippen omvatten niet procedures tot oplegging van bestuurlijke boetes.»⁴

Wellicht gaat de regering ervan uit dat bovenstaande argumentatie ook geldt voor het voorliggende implementatievoorstel. Daarbij plaatst de Afdeling de volgende kanttekening. De richtlijn bepaalt zelf uitdrukkelijk dat zij van toepassing is op «lichte feiten waarvoor krachtens de wet van

² Het wetsvoorstel hangt samen met het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen dat eveneens voor advies aanhangig is (W03.14.0345/II). De Afdeling advisering van de Raad van State heeft eerder advies uitgebracht over het conceptwetsvoorstel raadsman en politieverhoor. Er is geen nader rapport uitgebracht.

³ Toelichting, paragraaf 2.2 Lichte strafbare feiten, eerste tekstblok. Artikel 2, vierde lid, van de richtlijn bepaalt: «Onverminderd het recht op een eerlijk proces is deze richtlijn met betrekking tot lichte feiten waarvoor krachtens de wet van een lidstaat een sanctie door een andere autoriteit dan een in strafzaken bevoegde rechtbank kan worden opgelegd en tegen het opleggen van deze sanctie beroep bij een dergelijke rechtbank, kan worden ingesteld, of kan worden verwezen naar een dergelijke rechtbank, of waarvoor geen vrijheidsstraf kan worden opgelegd, alleen van toepassing op de procedures voor een in strafzaken bevoegde rechtbank.» In overweging 16 van de preambule van de richtlijn is vermeld dat het hierbij bijvoorbeeld kan gaan om verkeersovertredingen.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 355, nr. 3, blz. 20–21.

een lidstaat een sanctie door een andere autoriteit dan een in strafzaken bevoegde rechtbank wordt opgelegd». Daarmee lijkt de bestuurlijke boete niet zonder meer uitgesloten.⁵ De betekenis van de toepassing van de richtlijn op de bestuurlijke boete-procedures zou overigens beperkt zijn, nu de richtlijn tevens bepaalt dat zij alleen van toepassing is op de procedure voor een in strafzaken bevoegde rechtbank. Daarmee geldt de richtlijn niet in de daaraan voorafgaande fase.⁶ Hoewel in de Algemene wet bestuursrecht-procedure het recht op bijstand van een advocaat reeds op basis van nationaal recht is toegekend, zou dat recht op bijstand met deze richtlijn tevens op het recht van de Europese Unie worden gebaseerd.⁷

In het licht van het voorgaande adviseert de Afdeling in de toelichting in te gaan op de vraag of de richtlijn van toepassing is op procedures inzake bestuurlijke boetes en, zo ja, wat de gevolgen daarvan zijn.

De Afdeling adviseert om in de memorie van toelichting in te gaan op de vraag of en in hoeverre de richtlijn van toepassing is op bestuursrechtelijke procedures inzake het opleggen van bestuurlijke boetes en, zo ja, wat daarvan de gevolgen zijn. De Afdeling wijst erop dat deze vraag eerder, met betrekking tot de Richtlijn betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, ontkennend is beantwoord in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot implementatie van die richtlijn (Kamerstukken II 2011/12, 33 355, nr. 3, blz. 20–21). De vraag van de Afdeling of dit ontkennende antwoord ook geldt voor de Richtlijn betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures, die met het voorliggende wetsvoorstel wordt geïmplementeerd, kan bevestigend worden beantwoord: ook voor deze richtlijn, en daarmee voor dit wetsvoorstel, geldt dat deze geen betrekking heeft op bestuurlijke boetes. Onderscheid moet worden gemaakt tussen enerzijds de betekenis van een «criminal charge» in de zin van artikel 6, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), waaronder zoals blijkt uit bestendige rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) ook procedures tot oplegging van een bestuurlijke boete met een bestraffend karakter vallen, en anderzijds het begrip strafprocedures («criminal proceedings») als bedoeld in de artikelen 1 en 2, eerste lid, van de richtlijn. Het laatstgenoemde begrip is beperkter dan «criminal charge» als bedoeld in artikel 6 EVRM en omvat niet mede punitieve bestuursrechtelijke boetes. Daarmee is ook de reikwijdte van de richtlijn beperkter dan die van artikel 6 EVRM. In dit verband moet ook worden gewezen op de rechtsgrondslag van de richtlijn neergelegd in artikel 82, tweede lid, onder b, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Daarin wordt gesproken over minimumvoorschriften betreffende de «rechten van personen in strafvordering» (in de Engelse taalversie: «the rights of individuals in criminal procedure») die kunnen worden vastge-

⁵ Daarbij wijst de Afdeling erop dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg op 14 november 2013 (Grote Kamer) C-60/12 (Baláz) in een verzoek om een prejudiciële beslissing heeft bepaald dat het begrip «met name in strafzaken bevoegde rechter» in het Kaderbesluit 2005/241/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties een autonoom Unierechtelijk begrip is en dat onder dit begrip elke rechterlijke instantie valt die een procedure toepast die aan wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet. In die zaak bestonden de toepasselijke procedurele waarborgen onder meer uit het nulla poena-beginsel, het beginsel van toerekenbaarheid of strafrechtelijke aansprakelijkheid en het evenredigheidsbeginsel. In artikel 2, vierde lid, onderdeel a, van de richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang van een advocaat in strafprocedures wordt het begrip «een in strafzaken bevoegde rechtbank» gebruikt.

⁶ Artikel 2, vierde lid, laatste zinsnede, van de richtlijn.

⁷ Artikel 2:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht luidt: Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

steld voor zover nodig ter bevordering van de «politiële en justitiële samenwerking in strafzaken». Deze begrippen omvatten niet procedures tot oplegging van bestuurlijke boetes.

De Afdeling wijst in haar advies op artikel 2, vierde lid, van de richtlijn waarin is bepaald dat wanneer voor een licht feit een sanctie wordt opgelegd door een andere autoriteit «dan een in strafzaken bevoegde rechtbank», en tegen oplegging van deze sanctie beroep bij die rechtbank kan worden ingesteld, de richtlijn alleen van toepassing is op procedures voor een in strafzaken bevoegde rechtbank. De Afdeling meent dat de bestuurlijke boete daarmee niet zonder meer uitgesloten lijkt, en wijst daartoe in een voetnoot op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Baláz (arrest van 14 november 2013, C-60/12), waarin het hof heeft bepaald dat het begrip «met name in strafzaken bevoegde rechter», zoals bedoeld in artikel 1, onder a, onderdeel iii, van het Kaderbesluit 2005/241/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties, een autonoom Unierechtelijk begrip is. Dit begrip moet volgens het hof aldus worden uitgelegd dat onder dit begrip elke rechterlijke instantie valt – en dus onder omstandigheden ook de bestuursrechter – die een procedure toepast die aan de wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet. Om een aantal redenen leidt het arrest van het Hof van Justitie niet ertoe dat bestuurlijke boetes onder de onderwerpelijke richtlijn vallen.

Ten eerste betreft het arrest de uitleg van een – op grond van artikel 31, onderdeel a, van het oude Verdrag betreffende de Europese Unie tot stand gekomen – kaderbesluit dat regels bevat betreffende de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van geldboetes. Het gaat daarbij dus om de justitiële samenwerking in strafzaken. Hier gaat het echter om een richtlijn die op artikel 82, tweede lid, onderdeel b, VWEU is gebaseerd, en – evenals de eerdere procedurele rechtenrichtlijnen betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures en het recht op informatie in strafprocedures – minimumvoorschriften bevat ten aanzien van procedurele rechten van verdachten in strafprocedures («de rechten van personen in de strafvordering»). Het gaat hier dus om harmonisatie van bepaalde onderdelen van het strafprocesrecht. Een wezenlijk verschil met instrumenten die zijn gebaseerd op wederzijdse erkenning is dat de procedurele rechtenrichtlijnen betrekking hebben op hoe rechten in het nationale strafprocesrecht – ook los van samenwerking tussen lidstaten – moeten worden vormgegeven. Dat wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van geldelijke sancties – nu juist in het leven geroepen om te voorkomen dat verschillen in nationale procedures de samenwerking tussen de lidstaten in de weg zouden staan – ook bestuurlijke boetes kunnen betreffen, opgelegd in een procedure die aan de wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet, – denk bijvoorbeeld aan boetes opgelegd op grond van in Nederland de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften of in Duitsland het Ordnungswidrigkeitengesetz –, is een wezenlijk andere kwestie dan de vraag welke rechten, ook los van samenwerking tussen lidstaten, in een bestuursrechtelijke procedure tot oplegging van een bestuurlijke boete moeten worden gewaarborgd. Zoals gezegd, is artikel 6 EVRM daarop van toepassing, maar niet de richtlijnen die op artikel 82, tweede lid, onder b, VWEU zijn gebaseerd.

Ten tweede is er een subtiel maar belangrijk verschil tussen enerzijds het bedoelde kaderbesluit dat in het arrest van het Hof van Justitie centraal stond, en anderzijds de voorliggende richtlijn. Het kaderbesluit spreekt over een «met name in strafzaken» bevoegde rechter. In artikel 2, vierde lid, van de richtlijn wordt gesproken over «een in strafzaken bevoegde rechtbank», en komen de woorden «met name» niet voor. Ook dat is een indicatie dat de Europese wetgever ervan is uitgegaan dat alleen strafrechtelijk ingekaderde procedures onder de richtlijn kunnen vallen.

Ten derde verdient aandacht dat de richtlijn ook andere bepalingen (dan het door de Afdeling genoemde artikel 2, vierde lid) kent die voor het toepassingsbereik van de richtlijn relevant zijn. Artikel 1 bepaalt dat de richtlijn minimumvoorschriften bevat betreffende het recht van verdachten en beklaagden «in strafprocedures». En artikel 2, eerste lid, bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op de verdachten of beklaagden «in een strafprocedure». De verschillende leden van artikel 2 van de richtlijn moeten in hun onderlinge verband aldus worden begrepen, dat het eerste lid het toepassingsbereik beperkt tot strafprocedures, en dat het vierde lid dat toepassingsbereik verder inperkt door de richtlijn bij lichte strafbare feiten die – binnen strafprocedures – buitengerechtelijk worden afgedaan, alleen van toepassing te verklaren op de procedure bij de strafrechter na verzet tegen de buitengerechtelijk opgelegde sanctie. Omdat bestuurlijke boeteprocedures op grond van het eerste lid sowieso buiten het bereik van de richtlijn vallen, geldt hetzelfde voor de procedure van beroep tegen een bestuurlijke boete bij de bestuursrechter. Daarop wijst ook het ontbreken in het vierde lid van de zinsnede dat het om een «met name» in strafzaken bevoegde rechter moet gaan.

Het advies van de Afdeling heeft mij aanleiding gegeven om het voorgaande in gecondenseerde vorm in paragraaf 2.3 van de memorie van toelichting op te nemen.

2. Redactionele kanttekeningen

De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Aan de redactionele opmerkingen van de Afdeling is gevolg gegeven. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt nog enkele andere redactionele wijzigingen door te voeren in de memorie van toelichting.

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 aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 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

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.14.0344/II

- In artikel 28b, eerste lid, Sv «in kennis van,» wijzigen in: in kennis,.
- In artikel 28b, tweede lid, Sv «misdrijf» wijzigen in: strafbaar feit (conform het voorgestelde artikel 28b, derde lid, Sv).