

Aan de Koning

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Ons kenmerk
760863

Datum 1 juni 2016
Onderwerp Nader rapport inzake voorstel van wet tot Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten met het oog op het moderniseren van de regeling van internationale samenwerking in strafzaken (herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken)

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 november 2015, nr. 2015001990, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 februari 2016, nr. W03.15.0395/II, bied ik U hierbij aan.

1. Karakter rechtshulpprocedure

Het karakter van de rechtshulpprocedure waarvoor de Afdeling aandacht vraagt, verschilt naargelang de invalshoek waaruit de procedure wordt belicht. Voorop staat dat de procedure zelf een vorm van interstatelijke samenwerking betreft en als zodanig geen strafrechtelijk onderzoek is. De inhoud van de procedure – opsporingshandelingen die ter uitvoering van een rechtshulpverzoek worden verricht – heeft daarentegen in de meeste gevallen (bijstand in de executiefase van straffen daargelaten of samenwerking bij uitreiking van gerechtelijke stukken) betrekking op de opsporing van strafbare feiten, zij het in de verzoekende staat.

In gevallen waarin Nederlandse autoriteiten een verzoek doen aan het buitenland zijn zij verantwoordelijk voor eerbiediging van het recht op een eerlijk proces van de verdachte in de Nederlandse strafzaak in het kader waarvan het rechtshulpverzoek wordt gedaan (artikel 1 EVRM). Concreet komt tot dit bijvoorbeeld tot uiting in het feit dat van Nederlandse zijde wordt zeker gesteld dat een verdachte die wordt verhoord, recht op bijstand van een raadsman heeft (EHRM 27 oktober 2011, nr. 25303/08) (Stojkovic t. Frankrijk en België). Verschillende rechtshulpverdragen geven in dat verband de mogelijkheid – aan de verzoekende staat om in een rechtshulpverzoek nadere wensen te formuleren wat betreft de wijze van uitvoering van een rechtshulpverzoek, en bepalen dat de uitvoerende staat daaraan zoveel mogelijk – voor zover het eigen recht het toelaat – tegemoet komt (vgl. bijvoorbeeld artikel 18, zeventiende lid, VN Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad (Trb. 2004, 34)).

Voor rechtshulpverzoeken die Nederland ontvangt geldt uiteraard eveneens de verplichting om te voorkomen dat schendingen van mensenrechten plaatsvinden

tevens in het buitenland, daar onder begrepen schendingen van het recht op een eerlijk proces. Dit kan ertoe leiden dat een verzoek om rechtshulp wordt geweigerd omdat het vermoeden bestaat dat uitvoering daarvan in de verzoekende staat zal leiden tot, of bijdragen aan, een flagrante schending van fundamentele rechten. Het betekent ook dat bij de uitvoering altijd oog zal moeten zijn voor een wijze van uitvoering van de door de buitenlandse autoriteiten gevraagde opsporingshandelingen die strookt met de vereisten die voortvloeien uit artikel 6 EVRM. Belangrijk bij de verwezenlijking hiervan is het uitgangspunt dat uitvoering van buitenlandse verzoeken niet anders plaatsvindt dan door toepassing te geven aan strafvorderlijke bevoegdheden zoals die voor strafrechtelijk onderzoek in Nederland gelden. Zo zal een verdachte van een strafbaar feit die in Nederland op basis van een buitenlands rechtshulpverzoek wordt verhoord uiteraard ook bijstand dienen te krijgen van een advocaat. De toelichting is in lijn met het voorgaande aangepast.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en sanctierecht

Datum
1 juni 2016

Ons kenmerk
760863

2. Verzoek van rechterlijke autoriteit tot toepassing ingrijpende bevoegdheden

Zoals de Afdeling aangeeft, was in de consultatie-versie van dit wetsvoorstel voor de toepassing van ingrijpende opsporingsbevoegdheden het vereiste opgenomen dat een verzoek om rechtshulp tot toepassing van dergelijke bevoegdheden afkomstig diende te zijn van een rechterlijke autoriteit in het buitenland. Naar aanleiding van ontvangen adviezen, waarin erop werd gewezen dat in de praktijk in de relatie met een aantal landen, ook verzoeken afkomstig van politieke autoriteiten worden geaccepteerd, is hiervan vervolgens afgezien. Zulks teneinde te voorkomen dat de wettelijke regeling de bestaande praktijk in dit verband doorkruist.

Naar aanleiding van de door de Afdeling naar voren gebrachte bezwaren tegen deze oplossing, merk ik graag het volgende op. De bestaande praktijk in de relatie met Scandinavische landen is gebaseerd op internationale instrumenten (in het bijzonder de artikelen 6, vijfde lid, en 17 van de EU rechtshulpovereenkomst) die voorzien in de mogelijkheid van verzoeken van politieke autoriteiten aan rechterlijke autoriteiten in de uitvoerende staat. De nieuwe wettelijke regeling laat deze verdragsrechtelijke bepalingen onverlet, die op grond van artikel 94 Gw voorgaan op de wettelijke regeling. Dit betekent dat indien als uitgangspunt in de wet toch zouden worden bepaald dat verzoeken om de toepassing van ingrijpende opsporingsbevoegdheden afkomstig dienen te zijn van rechterlijke autoriteiten – zijnde een officier van justitie of rechter –, daarop dan verdragsrechtelijk overeengekomen uitzonderingen kunnen bestaan, onder andere met de Scandinavische landen. Deze oplossing heeft bij nader inzien mijn voorkeur, omdat op deze wijze wordt voorkomen dat ook op politieel niveau verzoeken zouden kunnen worden gedaan om toepassing van ingrijpende bevoegdheden en dwangmiddelen door landen waarmee geen sterke – op een rechtshulpverdrag gebaseerde – samenwerkingsrelatie bestaat. Het wetsvoorstel is in overeenstemming met het bovenstaande aangepast.

3. Verlofprocedure en notificatieplicht

a. In welke gevallen verlofprocedure

In lijn met hetgeen de Afdeling opmerkt, is in het voorstel een verlofprocedure voorzien voor de overdracht van ter uitvoering van een verzoek om rechtshulp inbeslaggenomen voorwerpen, alsmede voor de overdracht van bewijsmateriaal

vergaard met ingrijpende opsporingsbevoegdheden. Het ingrijpende karakter van de genoemde bevoegdheden komt tot uitdrukking in het gegeven dat op grond van de wettelijke regeling van deze bevoegdheden, de rechter-commissaris een machtiging moet verlenen voor toepassing. De voorgestelde reeks ingrijpende opsporingsbevoegdheden is op grond van dit criterium ruimer dan onder de huidige regeling van de verloffregeling. De verloffprocedure blijft overigens achterwege, indien de bevoegdheden niet heimelijk zijn toegepast. Anders dan de Afdeling lijkt te veronderstellen, is op grond van de artikelen 126h en 126w Sv machtiging van de rechter-commissaris niet vereist voor infiltratie en inzet van een burgerinfiltrant. Opnemning van deze artikelen is dus niet in lijn met het gehanteerde uitgangspunt.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Datum
1 juni 2016

Ons kenmerk
760863

b. Verhouding tussen verloffprocedure en notificatieplicht.

Aan het door de Afdeling gesignaleerde verschil in terminologie in artikel 5.1.10, derde lid, en artikel 5.1.11 ligt ten grondslag dat het in artikel 5.1.10, derde lid, gaat over het resultaat van de inzet van bepaalde bevoegdheden, terwijl artikel 5.1.11 betrekking heeft op de personen jegens wie een vorderingsbevoegdheid wordt ingezet. Voor een goede werking van artikel 5.1.11 moet immers een onderscheid worden gemaakt tussen twee verschillende groepen personen: betrokkene(n) tegen wie een vorderingsbevoegdheid wordt uitgeoefend en (andere) direct belanghebbenden die eveneens worden ingelicht omtrent hun recht om een klaagschrift in te dienen. Het resultaat van het gebruik van een vorderingsbevoegdheid is dat gegevens zijn 'vergaard'; indien dit is geschied met toepassing van de in artikel 5.1.10, derde lid, genoemde vorderingsbevoegdheden en de inzet daarvan in verband met het belang van vertrouwelijkheid van het onderzoek geheim is gehouden (geen uitvoering is gegeven aan artikel 5.1.11, eerste en tweede lid), is de verloffprocedure van toepassing.

c. In welke gevallen notificatieplicht

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven door uitbreiding van de reikwijdte van artikel 5.1.11, eerste lid, tot de doorzoeking ter vastlegging van gegevens.

4. Criterium voor toepassing van bevoegdheden

De Afdeling adviseert in de tekst van het voorgestelde artikel 5.1.8, eerste lid, Sv duidelijker tot uitdrukking te brengen dat een rechtshulpverzoek niet aan nadere nationaalrechtelijke eisen getoetst kan worden. Gedacht kan worden aan eisen in verband met de proportionaliteit of onderzoeksbelang. Het advies van de Afdeling is opgevolgd door toevoeging van een daarop betrekking hebbende zinsnede aan het voorgestelde artikel 5.1.8, eerste lid, Sv.

5. Belanghebbenden

Het voorgestelde artikel 5.1.11 creëert geen aparte beklagprocedure in het kader van de uitvoering van rechtshulpverzoeken, maar zet uiteen onder welke omstandigheden de bestaande beklagregeling van artikel 552a Sv van toepassing is op de uitvoering van verzoeken om rechtshulp. De hoofdlijnen van de beklagregeling worden dus bepaald door artikel 552a Sv. In dit artikel is bijvoorbeeld geregeld wie als belanghebbende kan worden aangemerkt met het recht om een klaagschrift in te dienen. Artikel 5.1.11, eerste lid, bepaalt dat de

officier van justitie om de betrokkene – degene bij wie voorwerpen in beslag zijn genomen of van wie gegevens zijn gevorderd – bij het onderzoek in kennis te stellen van hun recht gebruik te maken van de beklagregeling. Artikel 5.1.11, tweede lid, geeft een inspanningsverplichting voor de officier van justitie om te zorgen dat ook andere belanghebbenden dan de betrokkene – dus personen die nog niet bekend zijn met de inbeslagneming of vordering – in kennis worden gesteld omtrent hun recht om op grond van artikel 552a Sv een klaagschrift in te dienen. Deze bepaling is toegespitst op direct belanghebbenden – personen van wie kan worden verondersteld dat zij eigenaar zijn van inbeslaggenomen voorwerpen of op wie gevorderde gegevens in overwegende mate betrekking hebben (bijvoorbeeld de persoon van wie bij een aanbieder de inhoud van zijn mailaccount wordt gevorderd). Dit zorgt ervoor dat de officier van justitie niet actief op zoek hoeft naar elke persoon die eventueel een beroep op artikel 552a zou kunnen doen.

De memorie van toelichting is op dit punt verder verduidelijkt.

Directie Wetgeving en Juridische Zaken
Sector straf- en sanctierecht

Datum
1 juni 2016

Ons kenmerk
760863

6. Weigeringsgrond fiscale en douaneaangelegenheden

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling heb ik besloten af te zien van vereenvoudiging van de in de desbetreffende bepaling gehanteerde terminologie. Het wetsvoorstel is aangepast.

7. Gevolgen van een rechtshulpverzoek door Nederland

Op grond van mensenrechtenverdragen waarbij Nederland partij is, rust op Nederland de verplichting actief te waken voor schendingen van fundamentele rechten in het kader van strafrechtelijk onderzoek. Dit geldt voor strafrechtelijk onderzoek dat plaatsvindt in Nederland, maar evenzeer voor opsporingsonderzoek dat op Nederlands verzoek wordt verricht in het buitenland (vgl. artikel 1 EVRM). Deze verplichting is dermate vanzelfsprekend dat deze niet als instructienorm behoeft te worden opgenomen in de wet. Bovendien kan een mogelijke schending die in het buitenland plaatsvindt als gevolg van de uitvoering van een verzoek om rechtshulp gedaan door Nederlandse autoriteiten, worden voorgelegd aan de Nederlandse rechter. Hiermee onderscheidt de situatie bij uitgaande verzoeken om rechtshulp zich duidelijk van de situatie bij inkomende rechtshulpverzoeken. Er zal niet altijd zicht bestaan op de wijze waarop in het buitenland een strafzaak plaatsvindt, en de vraag of en onder welke omstandigheden eventuele schendingen van mensenrechten aan een rechter kunnen worden voorgelegd. Indien een gegrond vermoeden bestaat dat de inwilliging zal leiden tot een (flagrante) schending van fundamentele rechten, moet een verzoek om rechtshulp worden geweigerd. In de relatie met de verzoekende staat is het dan aan te bevelen te beschikken over een wettelijke weigeringsgrond – hetgeen naar de huidige wetgeving niet het geval is – waarnaar kan worden verwezen.

8. Eisen verzoek om rechtshulp door Nederland aan het buitenland

Artikel 5.1.3 heeft tot doel te bewerkstelligen dat voor een verzoek aan buitenlandse autoriteiten om een bepaalde opsporingshandeling te verrichten, dezelfde voorwaarden gelden als voor toepassing in Nederland. Het gaat in bijzonder om de regel dat niets aan buitenlandse autoriteiten mag worden gevraagd dat naar Nederlands recht niet zou zijn toegestaan en in het verlengde hiervan, de regel dat voordat de buitenlandse autoriteiten om toepassing van een bepaalde onderzoeksbevoegdheid wordt verzocht, aan de Nederlandse vereisten

voor toepassing van de bevoegdheid is voldaan. Bij het laatste gaat het erom dat de naar Nederlands recht tot toepassing bevoegde autoriteit controleert of aan de inhoudelijke vereisten voor toepassing is voldaan en daar toestemming voor verleent. Daarna kan het rechtshulpverzoek waarin om inzet van de onderzoeksbevoegdheid wordt gevraagd worden verzonden. Als het verzoekende orgaan conform de wettelijke regeling voor toepassing van de bevoegdheid, zelf bevoegd is – de officier van justitie – behoeft daarvoor niet eerst een aparte procedure te worden doorlopen of een apart document te worden opgesteld. Dit is conform het advies van de Afdeling in de memorie van toelichting nader uitgelegd.

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Datum
1 juni 2016

Ons kenmerk
760863

9. Uitvoeringsconsequenties

De door de Afdeling aangehaalde passage waarin een kanttekening wordt geplaatst bij de wijze waarop in de praktijk soms met rechtshulpverzoeken werd omgesprongen, is afkomstig uit het BNC-fiche bij het Europees onderzoeksbevel en dateert uit 2010. De passage is destijds opgenomen om te markeren dat het voorstel voor de richtlijn Europees onderzoeksbevel onderdelen bevatte die mogelijk toegevoegde waarde zouden hebben voor de dagelijkse praktijk van rechtshulp met ons omringende landen: onder meer een betere informatieverstrekking over de inwilliging en uitvoering van ontvangen rechtshulpverzoeken en de toepassing van termijnen voor uitvoering.

Sindsdien is echter in de Nederlandse praktijk van rechtshulp het nodige gewijzigd. Allereerst is het belang van een goede rechtshulpverlening bij herhaling onderstreept, zowel van de zijde van het kabinet als vanuit de praktijk: zie in dit verband ook het consultatie-advies van het openbaar ministerie bij onderhavig wetsvoorstel. Verder heeft de organisatie van politie en openbaar ministerie ten behoeve van de rechtshulpverlening aan het buitenland de veranderingen ondergaan. Het gaat onder andere om de vernieuwing van de structuur van de Internationale rechtshulpcentra (IRC's). Inmiddels zijn er 10 regionale IRC's, een IRC voor de Landelijke Eenheid en het Landelijk IRC – dat onder andere het Interpolkanaal beheert. Doel is de inrichting van 'IRC compleet', waarbij de IRC's garant staan voor een snelle en kwalitatief hoogwaardige afhandeling van inkomende rechtshulpverzoeken alsmede begeleiding bij uitgaande rechtshulpverzoeken. In aansluiting hierop is er bij de vorming van de Nationale Politie voorzien in operationele capaciteit voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken (teams rechtshulp); het gaat om opsporingscapaciteit bij zowel de Landelijke Eenheid, als de regionale eenheden. Ten slotte wijs ik erop dat in het wetsvoorstel een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur is opgenomen. Deze kan worden gebruikt indien blijkt dat in de praktijk nadere richtsnoeren nodig zijn om de uitvoering van rechtshulpverzoeken in goede banen te leiden.

10. Verhouding tot andere wetten

Het wegvallen van de door de Afdeling aangehaalde passage uit artikel 552h Sv in het voorgestelde artikel 5.1.1. betreft een omissie. Het voorstel beoogt geen wijziging te brengen in de relatie tussen de algemene rechtshulpregeling als voorgesteld in dit wetsvoorstel en bijzondere regelingen (met een beperkt of accessoir karakter) zoals onder andere opgenomen in de Uitleveringswet. Het wetsvoorstel – artikel 5.1.1, eerste lid – is aangepast.

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

Met de redactionele opmerkingen van de Afdeling is rekening gehouden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,

G.A. van der Steur

**Directie Wetgeving en
Juridische Zaken**
Sector straf- en sanctierecht

Datum
1 juni 2016

Ons kenmerk
760863