

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)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

I Algemeen

1. Inleiding

Het verheugt mij dat de leden van de fracties van de VVD, PvdA en SP aangaven met belangstelling te hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Graag zal ik de vragen die deze leden stelden over de inhoud van het voorstel van een antwoord voorzien.

Zoals de leden van de VVD-fractie opmerkten heeft het wetsvoorstel tot doel om de regeling van internationale samenwerking in strafzaken te moderniseren. Ter beantwoording van de vraag van deze leden op welke wijze het voorstel een bijdrage levert aan het actiever en effectiever kunnen oppakken en berechten van misdadigers, kan ik wijzen op verschillende aspecten en onderdelen van het voorstel. Ik noem bijvoorbeeld de verruiming van mogelijkheden om rechtshulp te verlenen en te verkrijgen in de relatie met landen waarmee geen verdragsrelatie bestaat, de uitbreiding van de toepassing van videoconferentie tot het verhoor van verdachten, en de vereenvoudiging van de overdracht van resultaten van rechtshulpverzoeken aan buitenlandse autoriteiten. Daarbij worden over de hele linie de bestaande procedures gestroomlijnd en eenvoudiger omschreven in de wet.

Het strekt voorts tot genoegen dat de leden van de CDA-fractie vermeldden met belangstelling kennis te hebben genomen van het wetsvoorstel. Ook op hun vragen over het voorstel zal ik hieronder zo volledig mogelijk ingaan. Ten slotte zal ik ook graag de vragen beantwoorden die de leden van de PVV-fractie stelden over het wetsvoorstel.

2. Ontwikkelingen in de internationale samenwerking

2.1 Inleiding

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de Internationale Rechtshulpcentra (IRC's), die een centrale rol vervullen bij de uitvoering van buitenlandse rechtshulpverzoeken in Nederland, ook worden ingeschakeld bij verzoeken vanuit Nederland aan het buitenland. De vraag van deze leden kan ik bevestigend beantwoorden. In de praktijk worden de IRC's in veel gevallen inderdaad ook ingeschakeld voor het opstellen van rechtshulpverzoeken aan buitenlandse autoriteiten. Het IRC kan daarbij expertise inbrengen en de kwaliteit van de verzoeken waarborgen. Dat laatste geldt vooral in de relatie met andere Europese landen, waarmee het rechtshulpverkeer immers rechtstreeks verloopt tussen de Nederlandse autoriteiten en de justitiële autoriteiten van het andere Europese land. Bij uitgaande verzoeken om rechtshulp aan de autoriteiten van landen buiten Europa, vervult de Afdeling Internationale Aangelegenheden en Rechtshulp in Strafzaken (AIRS) van het ministerie van Veiligheid en Justitie een centrale rol. Ook deze tussenkomst draagt bij aan de borging van de kwaliteit van rechtshulpverzoeken aan het buitenland. Een van de aspecten die daarbij zeker aandacht krijgt, zijn de mogelijke consequenties van het doen van een verzoek om rechtshulp aan een land waar een reëel risico bestaat op een schending van mensenrechten.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de CDA-fractie vroegen voorts naar de stand van zaken met betrekking tot de instelling van de teams rechtshulp bij de regionale eenheden en bij de landelijke eenheid van de Nationale Politie.

In het inrichtingsplan van de Nationale politie is voorzien dat er binnen alle eenheden een Team Rechtshulp wordt ingesteld. Deze teams zijn in het inrichtingsplan opgenomen binnen de Dienst Regionale Recherche (DRR) van de regionale eenheden en de Dienst Landelijke Recherche (DLR) van de Landelijke Eenheid. In de praktijk is dit op twee manieren gestalte gegeven. Sommigen eenheden hebben gekozen voor een vast team dat alle ontvangen rechtshulpverzoeken dient uit te voeren, andere hebben gekozen voor een vaste bezetting van enkele rechercheurs die kleine zaken zelf uitvoeren, maar voor grotere zaken een beroep doen op andere generieke teams (speelveldmodel). Deze generieke teams worden ingezet op basis van de vraag (aantallen

rechtshulpverzoeken): bij een groot aantal verzoeken is er meer capaciteit beschikbaar voor de uitvoering, bij minder verzoeken wordt de capaciteit voor andere opsporingsonderzoeken ingezet.

2.2 Het internationale en nationale instrumentarium voor samenwerking in strafzaken

De leden van de CDA-fractie vroegen mij om nader in te gaan op de stand van zaken met betrekking tot de afspraken die met de Turkse autoriteiten zullen worden gemaakt over standaard rechtstreeks contact en het eerder en beter delen van contextinformatie van elke uitzetting uit Turkije naar Nederland, als ook van de uitzetting van een persoon met een Nederlandse nationaliteit. Daarentoe wordt momenteel samen met de Turkse ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken gewerkt aan een voorstel. Dat voorstel is gericht op het vastleggen van de bestaande uitvoeringspraktijk en het maken van aanvullende afspraken. Het proces heeft enige vertraging opgelopen vanwege de nasleep van de mislukte staatsgreep in Turkije in juli 2016.

De aan het woord zijnde leden vroegen voorts naar de actuele stand van zaken van de rechtshulpuitwisseling met Turkije en meer in het bijzonder hoeveel negatieve adviezen vanuit de rechtspraak de Minister van Veiligheid en Justitie had ontvangen omtrent uitlevering naar Turkije sinds de staatsgreep. In de afgelopen maanden zijn er drie rechterlijke uitspraken in Nederland geweest over Turkse uitleveringsverzoeken. Twee rechtbanken hebben de uitlevering toelaatbaar verklaard maar de Minister van Veiligheid en Justitie geadviseerd om aandacht te besteden aan de mogelijke gevolgen van de in Turkije ontstane situatie voor de detentieomstandigheden, de procesgang en de toegang tot een raadsman. In de derde uitleveringszaak heeft de rechtbank de behandeling van de zaak opgeschort vanwege de onduidelijkheid over de situatie in Turkije. De rechtbank achtte zich thans niet in staat een afgewogen oordeel te vormen of de uit te leveren persoon aanspraak kan maken op die grondrechten die hem rechtens toekomen. De begrijpelijke zorgen van de rechter zijn inmiddels bij de Turkse autoriteiten geadresseerd.

Er is zijn derhalve nog geen eindbeslissingen genomen in deze dossiers, omdat daarvoor nadere informatie vereist is. Behalve dat ik de Turkse autoriteiten heb verzocht om informatie, laat ik mij ter zake inlichten door het ministerie van Buitenlandse Zaken en betrek ik rapportages van buitenlandse overheidsorganisaties of NGO's bij de afwegingen omtrent de inwilliging van uitleveringsverzoeken.

2.3 Aandachtspunten als gevolg van een veranderde context

De leden van de VVD-fractie vroegen meer specifiek te duiden wanneer sprake kan zijn van een dreigende flagrante schending van mensenrechten, die een weigeringsgrond voor het verlenen van rechtshulp oplevert.

Het gaat daarbij om situaties, zo kan ik deze leden antwoorden, waarin naar alle waarschijnlijkheid een schending van fundamentele rechten van de betrokkene zal plaatsvinden in de zaak waarvoor de verzoekende staat om rechtshulp vraagt. Het kan bijvoorbeeld gaan om een onherstelbare schending van het recht op een eerlijk proces of een reëel risico bloot te worden gesteld aan foltering, als rechtstreeks gevolg van het vragen of verlenen van rechtshulp. Artikel 1 van het EVRM kan in dergelijke gevallen eraan in de weg staan medewerking te verlenen, namelijk wanneer met het land in kwestie geen goede afspraken te maken zijn over het gebruik van door Nederland te leveren informatie om daarmee een schending te voorkomen. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat in de relatie met staten die net als Nederland partij zijn van het EVRM, niet snel een dergelijke schending zal worden aangenomen omdat ervan mag worden uitgegaan dat die staten de door hen aangegane mensenrechtelijke verplichtingen respecteren. Bovendien kunnen burgers van EVRM-lidstaten op grond van het individueel klachtrecht van artikel 13 EVRM eventuele schendingen aandragen bij het EHRM.

De leden van de SP-fractie stelden een vraag over de mogelijkheid die grote software- en telecombedrijven bieden om informatie die zij buiten Nederland hebben opgeslagen, via een contactpunt in Nederland of ergens anders, op te vragen. In antwoord op hun vraag in welke gevallen dat gebeurt, moet ik de grote verscheidenheid in de praktijk benadrukken. Zo gebiedt de Telecommunicatiewet aanbieders van telefoondiensten in Nederland, gegevens in Nederland ter beschikking te hebben (vgl. artikel 13.4 van de Telecommunicatiewet). Eenzelfde regel bestaat niet voor buitenlandse internetbedrijven. Hierdoor kan de plaats waar die bedrijven informatie over hun dienstverlening opslaan, bepalend zijn voor de mogelijkheid om van hen inlichtingen te krijgen: politie en openbaar ministerie zijn dan in beginsel afhankelijk van bijstand van de autoriteiten van een derde land (of soms zelfs meerdere landen) waar de gegevens zijn opgeslagen. Omdat de desbetreffende internetbedrijven zich realiseren dat zij daarmee de

opsporing van strafbare feiten belemmeren en eventuele rechtshulpverzoeken zien op vluchtige gegevens, bieden zij als service een zogenoemd 'toegangspunt' aan, waar rechtshulpverzoeken die zien op de bevriezing van gegevens of het verkrijgen van gebruiksgegevens naartoe kunnen worden geleid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij Google en Facebook. Voor het verkrijgen van inhoudelijke gegevens moeten evenwel nog steeds de traditionele rechtshulpwegen worden bewandeld. Deze werkwijze heeft geen nadelige gevolgen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van niet-verdachten – zo kan ik een andere vraag van deze leden beantwoorden – op voorwaarde dat de betrokken bedrijven zich houden aan internationale standaarden in verband met de bescherming van persoonsgegevens, en daarnaast tenminste dezelfde eisen stellen aan de inhoud van verzoeken die zij ontvangen (rechtsgeldig, bevoegde autoriteiten, in verband met onderzoek naar strafbare feiten van bepaalde ernst etc.) als welke van toepassing zijn op verzoeken om informatie van de nationale autoriteiten ter plaatse.

3. Inwilliging van verzoeken om rechtshulp

3.1 Algemeen

De leden van de SP-fractie vroegen verduidelijking omtrent de positie van onderhavig wetsvoorstel ten opzichte van verdragen die handelen over internationale samenwerking in strafzaken. Hun vraag kan ik als volgt beantwoorden. De nationale wetgeving geeft een algemeen toepasbare regeling voor het verlenen van rechtshulp en het doen van verzoeken om rechtshulp, die echter wijkt als daarvoor bij verdrag een bijzondere regeling wordt overeengekomen (vgl. artikel 94 Gw). Indien de regeling van het verdrag verdergaande mogelijkheden voor het verlenen en verzoeken van rechtshulp behelst, dan fungeert zo gezien de nationale wet – zoals deze leden het verwoorden – als ondergrens. Maar in theorie zou zich ook het omgekeerde geval kunnen voordoen: dat een verdrag expliciet minder ruime mogelijkheden biedt voor rechtshulp dan de nationale wet. Ook in dat geval gaat de verdragsrechtelijke regeling dan voor op de nationale wet.

3.2 Voorwaarden voor inwilliging

De leden van de SP-fractie deelden het uitgangspunt neergelegd in onderhavig wetsvoorstel dat strengere waarborgen moeten bestaan wanneer er sprake is van een rechtshulpverzoek van een land waarmee geen verdrag is gesloten. Een gebrek aan vertrouwen in de rechtsgang in de verzoekende staat kan een reden zijn om een verzoek dat niet op een verdrag is gebaseerd, te weigeren. Op dit punt zal toetsing plaatsvinden door de Minister van Veiligheid en Justitie, die bij ontvangst van het verzoek om rechtshulp moet beslissen of het verzoek in aanmerking komt voor inwilliging. Daartoe geeft het wetsvoorstel in artikel 5.1.4, derde lid, duidelijke regels. Uitgangspunt is dat het verzoek om rechtshulp geen strijd oplevert met een wettelijk voorschrift of met het algemeen belang. Onder dat laatste valt het verlenen van medewerking aan een verzoek afkomstig van een staat, ten opzichte waarvan onvoldoende vertrouwen bestaat in de rechtsgang en waarvan aan te nemen valt dat uitvoering van het verzoek ongewenste gevolgen zal hebben. Ook de weigeringsgronden van artikel 5.1.5 zijn in dit verband van belang, bijvoorbeeld die met betrekking tot een dreigende flagrante schending van fundamentele rechten en discriminatoire vervolging. De bij de inwilliging en uitvoering betrokken autoriteiten hebben de verantwoordelijkheid om na te gaan of het verzoek om rechtshulp voor inwilliging vatbaar is of wellicht geweigerd moet worden. Specifieke rechterlijke toetsing vindt plaats wanneer ter uitvoering van het verzoek om rechtshulp bevoegdheden moeten worden toegepast die zijn voorbehouden aan de rechter-commissaris, dan wel uit hoofde van de voorgenomen overdracht van resultaten van het rechtshulpverzoek een verloffprocedure of beklagprocedure plaatsvindt.

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom het tot dusver niet mogelijk is om dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden toe te passen ter uitvoering van een verzoek dat niet is gebaseerd op een verdrag.

De keuze van de wetgever om de toepassing van dwangmiddelen tot dusver voor te behouden aan de gevallen waarin een verdrag ten grondslag ligt aan het verzoek om rechtshulp, hangt samen met een weging van verschillende belangen. Een belangrijke rol speelt het vertrouwen in elkaars rechtsstelsel dat door het sluiten van een verdrag wordt uitgesproken. Dit laatste werd tot dusver van een groter belang geacht dan een verruiming van de mogelijkheden om van andere landen medewerking te verkrijgen teneinde ernstige strafbare feiten die in Nederland zijn gepleegd of elders zijn begaan door Nederlandse ingezetenen effectief op te sporen en te vervolgen (voorbeelden zijn zedendelicten en moord). Het kabinet hecht hier een groot belang aan: vandaar dat wordt voorgesteld om in de wet de ruimte te creëren om, indien dat is aangewezen, ook ten behoeve van verzoeken afkomstig van de rechterlijke autoriteiten van landen

waarmee geen verdragsgrondslag bestaat dwangmiddelen toe te passen. Daarmee wordt het op grond van het wederkerigheidsbeginsel ook mogelijk voor het Nederlandse openbaar ministerie om verzoeken aan de autoriteiten van de desbetreffende landen te richten voor toepassing van dergelijke bevoegdheden en met behulp daarvan Nederlandse misdrijven op te lossen waarvan het onwenselijk wordt geacht dat de daders straffeloos blijven. Deze keuze past binnen de reeds langer ingezette ontwikkeling om, indien de ernst van de gepleegde delicten daartoe noopt, ook samen te werken met landen waarmee door Nederland geen apart rechtshulpverdrag is gesloten. In dat kader wordt gebruik gemaakt van een reeks VN-verdragen die specifieke rechtsgebieden bestrijken (zogenoemde rechtsgoedbeschermende verdragen, met als onderwerpen corruptie, sluikhandel in drugs, terroristische bomaanslagen, financiering van terrorisme en grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit) en bepalingen voor het verlenen van rechtshulp bevatten.

3.3 Weigeringsgronden

De leden van de PvdA-fractie vroegen waaruit de mogelijkheden bestaan waarover de Minister van Veiligheid en Justitie beschikt om verzoeken om rechtshulp die niet op een verdrag zijn gebaseerd, af te wijzen of daaraan voorwaarden te verbinden.

In antwoord op hun vraag kan ik deze leden mededelen dat deze mogelijkheden ruim zijn. Voor inwilliging wordt in het voorgestelde artikel 5.1.4, derde lid, immers verlangd dat het verzoek om rechtshulp geen strijd oplevert met een wettelijk voorschrift of met het algemeen belang. Daarnaast zal inwilliging ook niet aan de orde kunnen zijn indien een van de weigeringsgronden van artikel 5.1.5 zich voordoet. Dit betekent dat een verzoek om rechtshulp van een land dat bekend staat om mensenrechtenschendingen, zowel op grond van artikel 5.1.4, derde lid, kan worden geweigerd of – indien sprake is van een dreigende flagrante schending, die niet kan worden gecompenseerd door het stellen van voorwaarden aan de inwilliging van het verzoek om rechtshulp – op basis van artikel 5.1.5, derde lid, moet worden geweigerd. Ook kan de weigeringsgrond inzake discriminatoire vervolging aan de orde zijn (artikel 5.1.5, vierde lid).

Rechtshulpverzoeken zonder een verdragsgrondslag komen – net als andere verzoeken om rechtshulp afkomstig van landen buiten Europa – standaard onder ogen van de Minister van Veiligheid en Justitie, in die zin dat de Minister daarbij uiteraard wordt ondersteund door ambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie, meer concreet van AIRS.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het een omissie is dat de opsporingsambtenaar niet genoemd wordt als een bevoegd persoon die een rechtshulpverzoek kan inwilligen en uitvoeren. Graag verduidelijk ik dat het artikel 5.1.7 waar deze leden naar verwezen dient te worden gezien als een uitzondering op de procedure inzake inwilliging en uitvoering van verzoeken neergelegd in de artikelen 5.1.4 en 5.1.6. Opsporingsambtenaren zijn in overstemming met de voorwaarden genoemd in artikel 5.1.7, eerste lid, dus bevoegd om bepaalde categorieën rechtshulpverzoeken zelfstandig in te willigen en uit te voeren.

Ten slotte veronderstelden de leden van de PVV-fractie dat de beperking van weigeringsgronden inzake politieke delicten en inzake fiscale en douaneaangelegenheden in een toenemend aantal rechtshulpverdragen, vooral voortvloeiende uit internationale verdragen ter bestrijding van terrorisme. Daarin hebben deze leden gelijk, in het bijzonder waar het gaat om het uitsluiten van de weigeringsgrond inzake politieke delicten. Waar het gaat om het uitsluiten van fiscale aangelegenheden als weigeringsgrond, kan bijvoorbeeld ook worden gewezen op internationale instrumenten inzake de bestrijding van corruptie (zie artikel 46, tweeëntwintigste lid, van het VN Verdrag tegen corruptie) en op artikel 11, derde lid, van de richtlijn Europees onderzoeksbevel.

4. Uitvoering van verzoeken om rechtshulp

4.1 Criterium voor toepassing van bevoegdheden

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat aan rechtshulpverzoeken die gebaseerd zijn op een verdrag zoveel mogelijk uitvoering wordt gegeven. De Nederlandse autoriteiten die een dergelijk verzoek uitvoeren komen niet toe aan een toetsing van subsidiariteit of proportionaliteit van een dergelijk verzoek, tenzij het toepasselijke verdrag anders bepaalt. De vraag van deze leden hoe dit ligt in het geval het een rechtshulpverzoek betreft dat niet op een verdrag is gebaseerd, kan ik als volgt beantwoorden. De inwilliging van verzoeken om rechtshulp die niet zijn gebaseerd op een verdrag vindt plaats indien zulks niet in strijd is met een wettelijk voorschrift of in het kader van het algemeen belang dient te worden geweigerd (artikel 5.1.4, derde lid). Dit maakt brede toetsing mogelijk van de wenselijkheid van inwilliging van het verzoek te beoordelen, waarbij de

Nederlandse wet en beleid tot uitgangspunt worden genomen (vgl. J.M. Sjöcrona, *De kleine rechtshulp* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 154-156). Daaronder valt ook de toetsing van het verzoek om rechtshulp aan vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit.

4.2 Videoconferentie

De leden van de CDA-fractie vroegen of er geen behoefte bestaat om in de nieuwe regeling van de toepassing van videoconferentie ter uitvoering van rechtshulpverzoeken, ook het verhoor van een verdachte ter berechting mogelijk te maken.

Graag stel ik in mijn antwoord op deze vraag voorop dat in geen enkel internationaal verdrag voor de interstatelijke samenwerking in strafzaken, de toepassing van videoconferentie voor de berechting van verdachten is opgenomen. Dit is alleen anders bij de berechting door internationale straftribunalen: zie in het bijzonder de Rules of procedure and evidence van het Speciaal Tribunaal voor Libanon. Ook in ons eigen strafprocesrecht wordt de berechting per videoconferentie alleen in uitzonderlijke gevallen toegepast (vgl. artikel 2 van het Besluit videoconferentie; Stb. 2006, 610). Dit heeft als reden – en daarmee beantwoord ik tevens een vraag die de leden van de PVV-fractie in dit verband stelden – dat het van groot belang wordt gevonden (wegens de ernst van de zaak, wegens het waarborgen van de rechtspositie van de verdachte en de belangen van het slachtoffer) om de fysieke aanwezigheid van de verdachte tot uitgangspunt te kiezen. Deze argumenten gelden evenzeer voor een strafzaak waarin een verdachte in het buitenland verblijft. Bovendien roept de mogelijkheid van berechting van verdachten in het buitenland per videoconferentie allerlei vervolgvragen op. Bijvoorbeeld de vraag welke staten bereid zouden zijn hieraan medewerking te verlenen, en bovenal, hoe in tenuitvoerlegging van het vonnis zou kunnen worden voorzien. Voor dat laatste aspect zou ofwel (alsnog) om uitlevering van de verdachte moeten worden verzocht ofwel de mogelijkheid van overdracht van de tenuitvoerlegging moeten worden onderzocht. De voorkeur heeft het dan ook om in deze gevallen meteen al te opteren voor een uitleveringsverzoek, zodat de verdachte in Nederland kan worden berecht. Mocht uitlevering niet mogelijk zijn, dan kan worden gekozen voor berechting bij verstek (met eventueel daarop volgend de overdracht van de tenuitvoerlegging van het vonnis) dan wel overdracht van de strafvervolgning. Dat het onderhavige wetsvoorstel niet voorziet in de mogelijkheid van berechting per videoconferentie behoeft overigens niet in de weg te staan aan toekomstige internationale ontwikkelingen, waar de leden van de CDA-fractie naar vroegen. Die ontwikkelingen zullen immers naar mag worden aangenomen geschieden op basis van een bijzondere regeling bij verdrag en aldus voorgaan op de hier voorgestelde nationale wettelijke regeling.

De leden van de PVV-fractie vroegen waarom bij de inzet van videoconferentie voor het horen van getuigen en deskundigen het verdragsvereiste wordt losgelaten, terwijl voor het verhoor van een verdachte per videoconferentie wel een daartoe strekkende verdragsgrondslag wordt verlangd. Graag antwoord ik deze leden dat hiermee is beoogd de rechtspositie van de verdachte in voldoende mate te waarborgen. Ik heb echter naar aanleiding van de vraag van deze leden, de wijze waarop die bescherming zou kunnen bewerkstelligd nogmaals gezien. De Raad voor de rechtspraak wees in zijn advies erop dat de rechtspositie van de verdachte ook zou kunnen worden gewaarborgd, niet zozeer door het opnemen van de specifieke verdragsvereiste, maar door (conform het voorgestelde artikel 5.1.9, tweede lid) te benadrukken dat de Nederlandse wet en in het bijzonder de bepalingen voor het verhoor van verdachten door de rechter-commissaris bij toepassing van videoconferentie moeten worden nageleefd. Bij nader inzien heeft dit ook mijn voorkeur: op deze wijze wordt de toepassing van videoconferentie voor het horen van verdachten breder mogelijk – bijvoorbeeld ook op grond van algemene bepalingen inzake verhoor in rechtshulpverdragen – terwijl wel door toepassing van de Nederlandse wet altijd voldoende toezicht kan worden gehouden op de uitvoering. Bij nota van wijziging zal artikel 5.1.9 worden aangevuld om de te hanteren procedure voor de videoconferentie verder te verduidelijken en zal tevens een nieuw artikel in het wetsvoorstel worden opgenomen waarin regels zijn opgenomen voor uitgaande verzoeken om toepassing van een videoconferentie.

5. Overdracht van vergaarde informatie

5.1 Rechterlijke controle op uitvoering van rechtshulpverzoeken

Het was de leden van de PvdA-fractie niet duidelijk waarom in onderhavig wetsvoorstel de verlofprocedure voor overdracht van stukken vergaard ter uitvoering van een verzoek om rechtshulp zou moeten komen te vervallen.

Graag maak ik gebruik van de gelegenheid om de reden voor de wijziging – van afschaffing is geen sprake – van de verlofprocedure te verhelderen. Die reden is gelegen in het feit dat thans twee procedures naast elkaar bestaan: de verlofprocedure van artikel 552p Sv en de beklagprocedure op grond van artikel 552a Sv. Beide procedures overlappen en doorkruisen elkaar qua werking en toepassing: dat leidt in de praktijk tot een geringe toegevoegde waarde van de verlofprocedure, tot vertraging in de rechtshulpverlening en tevens onnodige misverstanden. Het wetsvoorstel beoogt daaraan een einde te maken, door de verlofprocedure en de beklagprocedure beter met elkaar in verband te brengen. Ze worden omgevormd tot sluitend systeem, dat tot doel heeft altijd rechterlijke controle mogelijk te maken voordat resultaten van toegepaste bevoegdheden tot inbeslagneming of bijzondere opsporingsbevoegdheden aan de verzoekende staat worden overgedragen.

Uitgangspunt van de voorgestelde regeling is dat de betrokkene bij wie voorwerpen in beslag worden genomen of een andere belanghebbende, tegen de inbeslagneming (en andere in artikel 5.1.11, eerste lid, genoemde bevoegdheden) een klaagschrift kan indienen. De mogelijkheid van indiening van een klaagschrift is net als het gebruik van elk ander rechtsmiddel facultatief van karakter. Omdat het waarschijnlijk op later moment – na overdracht aan het buitenland – voor belanghebbenden veel gecompliceerder zal zijn om een in het kader van een verzoek om rechtshulp inbeslaggenomen voorwerp terug te krijgen, worden betrokkenen en direct belanghebbenden geattendeerd op de mogelijkheid van beklag.

In de gevallen waarin het rechtshulpverzoek geheim blijft of waarin stukken of voorwerpen worden overgedragen die voortkomen uit de inzet van een aantal in artikel 5.1.10, derde lid, genoemde bijzondere opsporingsbevoegdheden, is de verlofprocedure van toepassing. Met de toevoeging van 'gevallen waarin de kennisgeving omwille van geheimhouding niet heeft plaatsgevonden' in dit artikellid, naar aanleiding van het advies van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), zijn de gevallen waarin de verlofprocedure toepassing vindt en de gevallen waarin de beklagprocedure volstaat, nog beter op elkaar aangesloten. Ook bij de doorzoeking ter vastlegging van gegevens vindt op grond van artikel 5.1.11, eerste lid, een notificatie plaats. Indien het gebruik van de doorzoeking ter vastlegging geheim blijft, geldt op grond van artikel 5.1.10, derde lid, de verlofprocedure. Deze laatste aanvulling zorgt ervoor dat in het door de NOvA beschreven voorbeeld van een rechtshulpverzoek uit Zimbabwe, door de gehanteerde geheimhouding wel een verlofprocedure zal plaatsvinden.

De hierboven beschreven opzet van de verlofprocedure, zoals gewijzigd naar aanleiding van de consultatieadviezen, betekent ook dat de opmerking van de NOvA over heimelijke bevoegdheden, waarvoor de verlofprocedure niet van toepassing zou zijn, niet meer aan de orde is.

Het is zeker zo – hiervoor vroegen de leden van de PvdA-fractie mijn aandacht – dat Nederland op grond van multilaterale, rechtsgoedbeschermende verdragen een rechtshulprelatie heeft met veel landen wereldwijd, voor zover het gaat om de door die verdragen geregelde bestrijding van bepaalde misdrijven (het gaat vooral om VN-verdragen tegen corruptie, sluikehandel in drugs, terroristische bomaanslagen, financiering van terrorisme en grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit). Het niveau van de rechtsstaat is natuurlijk niet in alle bij deze verdragen aangesloten staten hetzelfde. Daarmee kan echter rekening worden gehouden op het moment waarop een verzoek om rechtshulp wordt ontvangen. Deze verdragen bevatten over het algemeen ruime weigeringsgronden en bovendien zal een verzoek altijd moeten worden geweigerd in geval van een dreigende en door het verkrijgen van garanties niet afwendbare flagrante schending van fundamentele rechten.

De suggestie van de aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie om in het geval van een rechtshulpverzoek vanuit een land waarmee Nederland geen verdragsrelatie heeft altijd rechterlijk verlof voor overdracht van gegevens te vereisen, gaat uit van een andere benadering dan het naar aanleiding van de consultatieadviezen gekozen sluitende systeem voor rechterlijke toetsing. Dat systeem is niet gebaseerd op het land waarvan het verzoek om rechtshulp afkomstig is, maar op de inhoud van het verzoek (toepassing van bepaalde bevoegdheden) en het eventuele heimelijke karakter waarbij altijd een verlofprocedure van kracht is, dan wel kennisgeving aan de betrokkene en direct belanghebbende op grond waarvan deze kunnen besluiten een klaagschrift in te dienen. Met andere woorden: met de gekozen systematiek wordt hetzelfde bewerkstelligd als de leden van de PvdA-fractie voor ogen staat, maar dan op andere wijze.

Het is op grond van het voorgaande niet zo, zoals de leden van de SP-fractie stelden, dat de verlofprocedure vervalft. Ik wijs nogmaals erop dat naar aanleiding van de ontvangen adviezen in het wetsvoorstel een stelsel wordt voorgesteld waarin de overdracht van resultaten van de uitvoering van het rechtshulpverzoek ofwel middels de beklagprocedure ofwel in een verlofprocedure door de rechter wordt beoordeeld.

De kennisgeving die in artikel 5.1.11 is voorzien, is van toepassing op de betrokkene en direct belanghebbenden. Bij de betrokkene gaat het bijvoorbeeld om een persoon bij wie een voorwerp in beslag wordt genomen; aan hem kan ter plaatse een kennisgeving worden verstrekt (een document waarin is vermeld op welke wijze tegen de inbeslagneming op grond van een rechtshulpverzoek kan worden geklaagd). In artikel 5.1.11, tweede lid, is eveneens een kennisgeving voorzien aan een direct belanghebbende; bijvoorbeeld de daadwerkelijke eigenaar van het in beslag genomen voorwerp. Deze persoon zal door de officier van justitie dan op andere wijze in kennis worden gesteld van de mogelijkheid om een klaagschrift in te dienen: bijvoorbeeld door toezending van het genoemde document ter uitleg.

Voor de beantwoording van vragen die deze leden stelden over het advies van de NOvA over de verlofprocedure, verwijs ik graag naar mijn antwoord op de vragen die de leden van de PvdA-fractie eveneens daarover hebben gesteld.

Het is juist, zo beantwoord ik een volgende vraag die de leden van de SP-fractie stelden, dat de rechter naar aanleiding van het beklag van een belanghebbende aan dezelfde waarborgen en voorwaarden toetst als in het kader van een verlofprocedure. Hoewel de procedures een andere insteek hebben, zal ook bij beklag tegen inbeslagneming worden onderzocht of de inbeslagneming en het onder beslag houden van een voorwerp is gestoeld op een voor inwilliging vatbaar verzoek om rechtshulp, en of – dit zal immers direct gevolg hebben voor de (voortzetting van de) inbeslagneming – het voorwerp kan worden overgedragen aan het buitenland.

De leden van de SP-fractie informeerden tevens ernaar of het hele rechtshulpverzoek wordt getoetst of alleen het onderdeel waarover beklag is ingediend. Net als bij de verlofprocedure ziet de toetsing van de rechter bij de beklagprocedure op een beoordeling van de rechtmatigheid van het gevolg geven aan het rechtshulpverzoek, in de zin van bevoegdheidstoepassing en inbeslagneming van voorwerpen, alsmede de overdracht van resultaten van toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden (zoals een bestand met een getapt telefoongesprek). Omdat voorop staat dat beslag en overdracht aan de buitenlandse autoriteiten alleen kunnen plaatsvinden indien het onderliggende verzoek om rechtshulp vatbaar is voor inwilliging, er geen weigeringsgronden van toepassing zijn en de uitvoering conform de wet heeft plaatsgevonden. Dit betekent ook dat beide procedures potentieel op dezelfde wijze kunnen bijdragen aan de bescherming van de mensenrechten en de waarborging van de zorgvuldigheid van procedures.

De leden van de SP-fractie vroegen ten slotte of het beperken van de verlofprocedure betekent dat de kosten die nu normaal voor deze procedure worden gemaakt straks bij de direct belanghebbende worden gelegd als deze via een beklagprocedure alsnog een rechterlijke controle wil. Dat is niet het geval. De belangrijkste reden om te komen tot de nieuwe regeling is immers dat nu vaak beide procedures naast elkaar lopen: de belanghebbende verlaat zich niet op de verlofprocedure, waarin zijn mogelijkheden om zijn standpunt naar voren te brengen geringer zijn, maar wendt tevens de mogelijkheid van indiening van een klaagschrift aan. Voor het indienen van een klaagschrift tegen inbeslagneming is – net als in het geval van inbeslagneming in het kader van een nationaal opsporingsonderzoek – gefinancierde rechtsbijstand mogelijk. Voor het indienen van een klaagschrift is geen griffierecht verschuldigd. De kosten bestaan voor de belanghebbende dus enkel uit eventuele bijstand door een advocaat. Op de website van de rechtspraak is een uitgebreide handleiding beschikbaar voor de wijze waarop beklag tegen beslag kan worden gedaan.

6. Rechtsmiddelen

6.1 Beklagregeling

De leden van de CDA-fractie vroegen of te verwachten is dat verdachten en betrokkenen volop gebruik zullen maken van de mogelijkheid tot beklag, gelet op het feit dat zij in het vervolg op de mogelijkheid worden gewezen. Graag stel ik voorop dat in de praktijk ook nu al belanghebbenden vaak opkomen tegen inbeslagneming. Het lijkt meer een – begrijpelijke – reactie op de ervaren nadelige gevolgen van de inbeslagneming, dan ingegeven door kennis van het bestaan van een rechtsmiddel.

De additionele inspanningen die de kennisgeving oplevert voor het openbaar ministerie, zijn niet ingrijpend qua werklast. De kennisgeving aan de betrokkene jegens wie de inbeslagnemingsbevoegdheid wordt toegepast, kan samenvallen met de bevoegdheidsuitoefening (het meezenden of overhandigen van de kennisgeving). De kennisgeving die moet worden gedaan aan direct belanghebbenden betreft eveneens een eenvoudige administratieve handeling, waarbij enkel moet worden bekeken hoe de directe belanghebbende kan worden bereikt. In de financiële paragraaf van het wetsvoorstel is aangegeven dat eventuele extra kosten die voortvloeien uit de

kennisgeving worden gecompenseerd door kostenbesparende effecten van het wetsvoorstel – onder andere de daling van het aantal verlofprocedures.

De aan het woord zijnde leden van de CDA-fractie vroegen voorts of niet nog duidelijker zou moeten worden gekozen voor het uitgangspunt dat verzoeken om rechtshulp geheimhouding verdienen, ook indien buitenlandse autoriteiten dat niet hebben aangegeven.

Ik benadruk graag dat wat betreft de vertrouwelijkheid van rechtshulpverzoeken de nieuwe regeling geen wijziging wil brengen ten opzichte van de huidige situatie: daarin staat, zoals het openbaar ministerie het in zijn advies aangaf, geheimhouding centraal. Naar aanleiding van het advies van het openbaar ministerie is daarom de formulering van artikel 5.1.10, eerste lid, reeds aangepast: niet alleen wanneer de verzoekende staat om geheimhouding vraagt, maar ook indien het belang van geheimhouding uit de aard van het verzoek voortvloeit. In de met artikel 5.1.10 corresponderende bepaling van het wetsvoorstel implementatie richtlijn Europees onderzoeksbevel (Kamerstukken II 2016/17, 34 611, nr. 2; artikel 5.4.10, eerste lid) is het uitgangspunt van geheimhouding nog eenduidiger verwoord. Ik stel voor die bepaling bij nota van wijziging ook in onderhavig wetsvoorstel op te nemen.

De kennisgeving is van belang, om dat anders dan in nationale onderzoeken waarin een dergelijke kennisgeving niet wordt vereist, het voor belanghebbenden in praktische zin vele malen moeilijker zal zijn om hun recht te halen. Dat is ook zo in juridische zin: net als in het Nederlandse recht in omgekeerde gevallen geldt, zal in het buitenland ervan uit worden gegaan dat de door Nederland overgedragen resultaten van rechtshulpverzoek, rechtmatig zijn (zie J.M. Reijntjes, Opsporingshulp en kleine rechtshulp, in: R. van Elst & E. van Sliedregt, Handboek Internationaal strafrecht, 2^e druk, Deventer: Kluwer 2015, p. 386).

Deze leden schetsten vervolgens als alternatief voor de voorgestelde regeling dat in gevallen waarin sprake is van heimelijke inzet van opsporingsbevoegdheden de verlofprocedure in stand zou kunnen worden gehouden. In andere gevallen, bijvoorbeeld bij inbeslaggenomen voorwerpen, zal de verdachte of een andere betrokkene er logischerwijs van op de hoogte raken dat er sprake is van de inzet van internationale rechtshulp. Om dan bezwaar aan te tekenen, zou deze gebruik kunnen maken van de beklagregeling van artikel 552a Sv. Dit door de leden van de CDA-fractie voorgestelde alternatief komt bijna volledig overeen met hetgeen wordt voorgesteld in de artikelen 5.1.10 en 5.1.11. Echter voorziet de in deze artikelen opgenomen regeling vanwege de hierboven vermelde positie van de belanghebbende in een kennisgeving. Voorts houdt het voorgestelde artikel 5.1.11 in dat verband rekening met het feit dat niet alleen de betrokkene jegens wie een inbeslagnemingsbevoegdheid wordt uitgeoefend belang kan hebben om tegen een inbeslagneming op te komen, maar ook een derde die bijvoorbeeld eigenaar is van het inbeslaggenomen voorwerp.

Dezelfde leden vroegen tot slot in hoeverre de kennisgeving omtrent inbeslagnamen een oplossing zou kunnen vormen voor het door de Nationale ombudsman geconstateerde probleem dat veel inbeslaggenomen goederen na verloop van tijd onvindbaar blijken.

Hier moet mijns inziens een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de inbeslagneming en een kennisgeving inzake de mogelijkheden om te klagen tegen die inbeslagneming en anderzijds het belang van een ordentelijke administratie van inbeslaggenomen voorwerpen door politie en openbaar ministerie. De kennisgeving kan aan dat laatste in beginsel niet bijdragen.

6.2 Verkorting beslissingstermijnen

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de maximale termijnen zijn waarbinnen een eventuele beklag- of verlofprocedure behandeld moet worden. De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van de artikelen 552a en 552d bewerkstelligen dat de termijnen hetzelfde zijn als die zijn ingevoerd voor snelle beoordeling van een beroep op het verschoningsrecht door een arts, advocaat of notaris ten aanzien van in beslag genomen stukken. Dit betekent dat op grond van het wetsvoorstel in beginsel uiterlijk binnen zes weken na inbeslagneming de raadkamer in de verlofprocedure of in de beklagprocedure beslist. Daarna is een termijn voorzien van drie maanden en twee weken voor instelling van en beslissing door de Hoge Raad op een cassatieberoep.

7. Verzoeken om rechtshulp aan het buitenland

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe zij de opmerking moesten begrijpen, dat bij het uitvaardigen van een verzoek om rechtshulp rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid dat buitenlandse autoriteiten naar aanleiding van een rechtshulpverzoek vanuit Nederland zelf een strafrechtelijke vervolging instellen. Hiermee moet inderdaad rekening worden gehouden bij samenwerking met landen waar de nationale rechtsgang of detentieomstandigheden reden geven

tot terughoudendheid, in de zin dat moet worden voorkomen – via de band van de informatie die wordt verstrekt in het Nederlandse rechtshulpverzoek – wordt medegewerkt aan een nationale vervolging in het andere land waarvan op voorhand kan worden voorzien dat deze tot gevolg zal hebben dat fundamentele rechten van de verdachte zullen worden geschonden. Het is van belang dat elk orgaan dat betrokken is bij het uitvaardigen van een rechtshulpverzoek aan een dergelijk land (niet alleen de officier van justitie, maar ook van andere betrokken instanties – zoals het ministerie van Veiligheid en Justitie) zich daarvan bewust is en dit bij de afweging betreft om rechtshulp te vragen. Hoewel het in het internationale recht gebruik is dat verkregen informatie louter wordt gebruikt ten behoeve van het doel waarvoor deze is verstrekt, is het denkbaar dat van het betrokken andere land de garantie wordt verlangd dat de informatie niet zal worden gebruikt voor een nationale vervolging. Indien het niet mogelijk is om een schending van mensenrechten te voorkomen, zal dit ertoe kunnen leiden dat geen verzoek om rechtshulp wordt gedaan. Dat zal dan in het uiterste geval mogelijk als consequentie hebben – indien het rechtshulpverzoek cruciaal is voor de bewijsvergaring – dat betrokkene feitelijk aan strafrechtelijke vervolging ontsnapt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of opsporingsambtenaren zelfstandig een verzoek om rechtshulp kunnen doen, op gelijke wijze als zij zelfstandig beslissen op een inkomend verzoek zoals omschreven in het voorgestelde artikel 5.1.7.

Graag verhelder ik dat dit op grond van de huidige en de voorgestelde wettelijke regeling niet het geval is. Een aantal verdragen, EU-instrumenten als ook de Wet en besluit politiegegevens voorzien echter wel in rechtstreekse informatie-uitwisseling tussen politiediensten. Daarbij wordt vaak geen onderscheid gemaakt wat betreft het doel van het gebruik van deze informatie: voor handhavingsdoeleinden, of ter voorkoming dan wel opsporing van strafbare feiten. Daarbij gelden slechts beperkt weigeringsgronden. In de regel wordt als voorwaarde gesteld dat indien de verstrekte informatie als bewijs wordt gebruikt in een strafzaak, aanvullende toestemming (van justitiële autoriteiten) nodig is. Gedachte hierachter is dat dan dezelfde toetsingsgronden aan de orde moeten zijn als bij rechtshulp in strafzaken. Indien de regel van aanvullende toestemming is voorzien in een toepasselijk verdrag, zo beantwoord ik de laatste vraag die de leden van de CDA-fractie in dit verband stelden, geldt die ook voor rechtshulpverlening door Nederland en zullen de politie en het openbaar ministerie verwachten dat de buitenlandse autoriteiten om aanvullende toestemming vragen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,