

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 996

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 januari 2010

Op 11 november 2009 heeft de Europese Commissie een groenboek uitgebracht over de bewijsverzekering in strafzaken tussen lidstaten en het garanderen van de toelaatbaarheid van bewijs (COM(2009) 624). Hierbij bied ik u de voorgenomen kabinetsreactie op het groenboek aan. Alvorens deze aan de Commissie te zenden, wordt u in de gelegenheid gesteld binnen de gebruikelijke termijn van 30 dagen hierop te reageren.

De termijn die door de Commissie is gesteld voor het indienen van reacties is ongebruikelijk kort. Reacties werden vóór 22 januari 2010 verwacht. Aan de Commissie is reeds bericht dat deze termijn niet haalbaar is, gelet op de benodigde afstemming met de praktijk en het feit dat uw Kamer gedurende een periode van 30 dagen de mogelijkheid heeft op de voorgenomen reactie te reageren.

Voor de goede orde bericht ik u dat de kabinetsreactie tevens is verzonden aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

Kabinetsreactie op het Groenboek van de Commissie over de bewijsverkrijging in strafzaken tussen lidstaten en het garanderen van de toelaatbaarheid van bewijs (COM(2009) 624)

1. Inleidende opmerkingen

De Nederlandse regering verwelkomt het door de Europese Commissie op 11 november 2009 uitgebrachte groenboek over de bewijsverkrijging in strafzaken tussen lidstaten en het garanderen van de toelaatbaarheid van bewijs (COM(2009) 624). Zij prijst het initiatief van de Commissie waarmee een belangrijke aanzet wordt gegeven voor de verdere ontwikkeling van wederzijdse erkenning op het terrein van grensoverschrijdende bewijsverkrijging.

Het doel van het groenboek is de lidstaten en andere belanghebbende partijen te consulteren over de relevante aspecten van dit onderwerp. Het groenboek bevat een aantal vragen die de lidstaten de gelegenheid bieden hun zienswijze naar voren te brengen ten aanzien van maatregelen die moeten worden genomen op het terrein van grensoverschrijdende bewijsverkrijging. Naast vragen omtrent het verkrijgen van bewijs dat zich in een andere lidstaat bevindt, vraagt het groenboek ook aandacht voor de toelaatbaarheid van bewijs dat in een andere lidstaat is vergaard dan de lidstaat waarin de strafprocedure wordt gevoerd.

Hieronder treft u de reactie van de Nederlandse regering aan die tot stand is gekomen mede op basis van bijdragen van het openbaar ministerie en de rechtsprekende macht.

Het beginsel van wederzijdse erkenning

In 1999 besloot de Europese Raad dat het beginsel van wederzijdse erkenning de hoeksteen diende te gaan vormen van de justitiële samenwerking zowel in burgerlijke als in strafzaken. Aan dit besluit lag de wens ten grondslag de samenwerking tussen de lidstaten sneller en efficiënter te laten verlopen. Zeker bij de bestrijding van grensoverschrijdende en georganiseerde criminaliteit is justitiële samenwerking vaak cruciaal om een strafzaak tot een succesvol einde te brengen. Inmiddels is het besluit van 1999 geformaliseerd in artikel 82 van het Werkingsverdrag dat bepaalt dat «de justitiële samenwerking in strafzaken in de Unie berust op het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke uitspraken en beslissingen».

Het beginsel van wederzijdse erkenning stoelt op het uitgangspunt dat de lidstaten een zodanig vertrouwen in elkaars rechtsstelsel en autoriteiten hebben dat een door een buitenlandse bevoegde autoriteit uitgevaardigd bevel of vonnis in beginsel als gelijkwaardig kan worden beschouwd aan een door de eigen nationale autoriteiten uitgevaardigd bevel of vonnis. Bij wederzijdse erkenning is dan ook geen sprake meer van een verzoek om bijstand uit een ander land, maar van een bevel dat in een andere lidstaat wordt erkend en ten uitvoer gelegd. De snellere en efficiëntere samenwerking wordt onder andere beoogd door de bestaande weigeringsgronden in te perken, termijnen te stellen waarbinnen het buitenlandse bevel moet worden erkend respectievelijk uitgevoerd en het gebruik van standaardformulieren voor te schrijven. Wederzijdse erkenning is daarmee een meer verplichtende vorm van samenwerking dan de samenwerking gebaseerd op de traditionele rechtshulpregels.

Stand van zaken: wetgeving en praktijk

Hoewel in de afgelopen negen jaren een behoorlijk aantal kaderbesluiten die uitwerking geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning op diverse strafrechtelijke deelgebieden tot stand zijn gekomen¹, moet tege-

¹ Kaderbesluiten inzake het Europees aanhoudingsbevel (PbEG 2002, L190), wederzijdse erkenning van beslissingen tot bevroering van voorwerpen en bewijsstukken (PbEG 2003, L196), wederzijdse erkenning van geldelijke sancties (PbEG 2005, L76), wederzijdse erkenning van confiscatiebeslissingen (PbEG 2006, L328), wederzijdse erkenning van vrijheidsstraffen (PbEU 2008, L327), wederzijdse erkenning van proeftijdvoorwaarden en alternatieve sancties (PbEU 2008, L337), Europees bewijsverkrijgingsbevel (PbEU 2008, L350).

lijkertijd worden erkend dat de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in de praktijk zich nog in een eerste fase bevindt. Het in 2002 tot stand gekomen kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel wordt op dit moment Uniebreed en frequent toegepast en geconstateerd kan worden dat als gevolg van dit kaderbesluit de procedures voor overlevering van personen aanzienlijk zijn verkort ten opzichte van de oude uitleveringsprocedures. Over de toepassing in de praktijk van de overige op het terrein van wederzijdse erkenning in het strafrecht tot stand gekomen kaderbesluiten is op dit moment nog betrekkelijk weinig bekend. Helaas moet worden geconstateerd dat de implementatie van de kaderbesluiten niet in alle gevallen tijdig en correct geschiedt. Daarnaast moet worden erkend dat de invoering van een nieuw wetgevend instrument tijd vergt. Rechters, officieren van justitie en advocaten moeten zich de nieuwe instrumenten eigen maken, de organisatie behoeft in veel gevallen aanpassing om op goede wijze uitvoering te kunnen geven aan de nieuwe regelgeving en soms zijn nieuwe aanpassingen in wetgeving nodig naar aanleiding van de opgedane ervaringen. Dat blijkt onder andere uit de wederzijdse evaluatie van de toepassing van het Europees aanhoudingsbevel in de praktijk.¹ Teneinde de beoogde en gewenste verbetering van de strafrechtelijke samenwerking door middel van het beginsel van wederzijdse erkenning te bereiken, is het van belang ook aandacht te besteden aan deze aspecten. Kijken we naar het civiele recht dan blijkt dat de ontwikkeling en toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in dit rechtsgebied enkele decennia nodig heeft gehad om gestalte te krijgen in de vorm waarin het thans wordt toegepast. Het ligt dan ook in de rede ervan uit te gaan dat ook in het strafrecht de uitwerking en toepassing van dit beginsel de benodigde tijd zal kosten.

Bewijsverkrijging in de Europese Unie

De huidige samenwerking tussen de lidstaten op het terrein van bewijsverkrijging vindt op dit moment in veruit de meeste gevallen plaats op grond van bestaande rechtshulpverdragen, in het bijzonder op basis van het Europees Verdrag aangaande wederzijdse rechtshulp in strafzaken van 1959, de Schengen Uitvoeringsovereenkomst van 1990 en de EU rechtshulpovereenkomst van 2000 met bijbehorende protocollen. Twee kaderbesluiten gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning zijn thans op het terrein van bewijsverkrijging vastgesteld. Deze zijn het kaderbesluit nr. 2003/577/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 22 juli 2003 inzake de tenuitvoerlegging in de Europese Unie van beslissingen tot bevrozing van voorwerpen of bewijsstukken (PbEU L196) en het kaderbesluit nr. 2008/978/JBZ van de Raad van de Europese Unie van 18 december 2008 betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel ter verkrijging van voorwerpen, documenten en gegevens voor gebruik in strafprocedures (PbEU L350). Het laatstgenoemde kaderbesluit bevindt zich nog in de implementatiefase en wordt daarom nog niet worden toegepast. Het eerstgenoemde kaderbesluit inzake beslissingen tot bevrozing dat op 2 augustus 2005 door alle lidstaten had moeten zijn geïmplementeerd is thans door 22 lidstaten omgezet in nationale wetgeving. Het wordt mondjesmaat door de praktijk toegepast onder andere omdat de wijze waarop het kaderbesluit is vormgegeven onvoldoende aansluit bij de behoefte uit de praktijk.

Zoals de Commissie ook in haar groenboek terecht concludeert, is de huidige regelgeving inzake grensoverschrijdende bewijsverkrijging, die deels is gebaseerd op de traditionele rechtshulpregels en deels op het beginsel van wederzijdse erkenning, versnipperd. Dit vraagt derhalve om een visie op de wijze waarop maatregelen op dit terrein zich de komende jaren verder dienen te ontwikkelen.

¹ Vierde wederzijdse evaluatieronde inzake de toepassing in de praktijk van het Europees aanhoudingsbevel en de samenwerking tussen de lidstaten op dit terrein.

2. Vragen uit het groenboek en antwoorden

De hoofdvraag die in het groenboek voorligt is of het bestaande instrumentarium voor grensoverschrijdende bewijsverkrijging in beginsel moet worden vervangen door één alomvattend instrument gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning. Daarnaast worden meer specifieke vragen gesteld over voorwaarden voor bewijsverkrijging op basis van wederzijdse erkenning en voorwaarden voor het verzekeren van de toelaatbaarheid van in een andere lidstaat vergaard bewijs. In het hierna volgende onderdeel wordt op de specifieke vragen ingegaan.

2.1. Bewijsverkrijging

1. *Bent u er in beginsel voorstander van dat de bestaande rechtsregeling over bewijsverkrijging in strafzaken wordt vervangen door één enkel op het beginsel van wederzijdse erkenning gebaseerd instrument dat alle soorten bewijs dekt, met inbegrip van bewijsmateriaal dat nog niet bestaat of niet direct beschikbaar is zonder verder onderzoek? Waarom?*
2. *Is het volgens u nodig om voor bepaalde soorten bewijs specifieke regels in het instrument op te nemen? Zo ja, voor welke? Waarom?*
3. *Zou het volgens u ongepast zijn om de kenmerken van instrumenten inzake wederzijdse erkenning op alle soorten bewijs toe te passen, met inbegrip van bewijsmateriaal dat nog niet bestaat of niet direct beschikbaar is zonder verder onderzoek? Zo ja, voor welke soorten bewijs moet een specifieke behandeling worden uitgewerkt? Waarom?*

De Nederlandse regering is er in beginsel voorstander van toe te werken naar een alomvattend systeem gebaseerd op wederzijdse erkenning voor grensoverschrijdende bewijsverkrijging ter vervanging van alle bestaande instrumenten. Zij wijst in dit verband naar hetgeen daarover in het Stockholm-programma is opgenomen.¹ Het huidige instrumentarium op het terrein van bewijsverkrijging in de Europese Unie is versnipperd waardoor de toegankelijkheid ervan voor de praktijk niet optimaal is. Ook doen zich in de praktijk problemen voor die te maken hebben met het ontbreken van termijnen voor de uitvoering van rechtshulpverzoeken. Gelet op het feit dat in de verzoekende staat een strafzaak aanhangig is die – met behulp van het gevraagde bewijsmateriaal – binnen een redelijke termijn dient te worden beslecht, is juist bij grensoverschrijdende bewijsverkrijging voortvarendheid bij de uitvoering van een verzoek of bevel geboden. Een alomvattend systeem dat consistent is opgebouwd, aansluit bij de behoeften van de praktijk, omgeven is met voldoende rechtswaarborgen en een zekere flexibiliteit bevat, zal de praktijk in hoge mate kunnen faciliteren en de beoogde versnelling en vergemakkelijking van de strafrechtelijke samenwerking kunnen verwezenlijken.

Naar het oordeel van de Nederlandse regering zou nader onderzocht moeten worden op welke wijze dit alomvattend systeem tot stand kan worden gebracht. In dit verband wordt in het Stockholm-programma verwezen naar een voorafgaande effectbeoordeling (*impact assessment*). Is het op dit moment mogelijk en haalbaar één alomvattend instrument gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning op te stellen dat in één keer het bestaande instrumentarium met inbegrip van het kaderbesluit inzake het Europees bewijsverkrijgingsbevel zal vervangen? Of is een stapsgewijze aanpak die toewerkt naar het nastrevenswaardige einddoel van een alomvattend en consistent systeem een betere benadering?

De eerste benadering heeft als voordeel dat alle vormen van bewijsverkrijging in één keer worden geregeld in één instrument. Het opstellen van een dergelijk instrument, gebaseerd op het beginsel van wederzijdse

¹ Raadsdocument 17 024/09 CO EUR-PREP 3 JAI 896 POLGEN 229, Paragraaf 3.1.1.

erkenning, zal op dit moment vermoedelijk geen sinecure zijn. Het terrein van bewijsverkrijging is complexer en veelomvattender dan bijvoorbeeld de overlevering van personen, zoals geregeld in het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel. De bevoegdheden die onder een dergelijk instrument komen te vallen verschillen naar aard en ingrijpendheid. Daarnaast bestaan verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van de inzet van dergelijke bevoegdheden, zoals de criteria en rechtswaarborgen die naar nationaal recht gelden voor de inzet ervan, de frequentie waarmee ervan gebruik wordt gemaakt en de mate waarin de inzet ervan als algemeen aanvaard wordt beschouwd. Uitgaande van het verplichtende karakter van wederzijdse erkenning, zal het in de rede liggen voor specifieke vormen van bewijsverkrijging specifieke regels op te stellen. Zeker waar lidstaten worden verplicht meer ingrijpende bevoegdheden in te zetten, zoals de telefoontap, infiltratie of digitale opsporingsbevoegdheden, zal de behoefte bestaan specifieke regels in het instrument op te nemen.¹ Onderkend moet worden dat het uitwerken van dergelijke regels voor alle relevante vormen van bewijsverkrijging in één instrument geen eenvoudige opgave zal zijn.

Een stapsgewijze benadering die geleidelijk toewerkt naar een alomvattend systeem heeft als voordeel dat het veelomvattende geheel van bewijsverkrijging kan worden totstandgebracht in enkele stappen met als eindresultaat dat bepaalde vormen van bewijs logisch gebundeld in één instrument kunnen worden behandeld.² Ook biedt deze benadering de mogelijkheid te leren van voorgaande instrumenten en waar nodig in nieuwe instrumenten verbeteringen aan te brengen. Deze benadering heeft wel tot nadelig gevolg dat gedurende een overgangperiode de praktijk met verschillende instrumenten geconfronteerd blijft. Daar staat tegenover dat meer kennis over de werking van de instrumenten in de praktijk bestaat op het moment dat het bestaande instrumentarium ter zijde wordt geschoven. De eerste stap zou kunnen bestaan uit een instrument ter vergemakkelijking van het horen van verdachten, getuigen en deskundigen in het buitenland.³

Ongeacht voor welke benadering wordt gekozen, is het bij het opstellen van een nieuw instrument inzake wederzijdse erkenning van belang te bezien hoe kan worden vormgegeven aan het evenredigheidsbeginsel. Dit volgt uit het feit dat wederzijdse erkenning een meer verplichtende vorm van samenwerking betreft dan wederzijdse rechtshulp en de uitvoerende staat minder beoordelingsvrijheid laat ten aanzien van de uitvoering van een buitenlands bevel. Zeker naar mate de bevoegdheid die moet worden ingezet om het bevel uit te voeren ingrijpender is, ligt het in de rede een drempel op te nemen met betrekking tot de ernst van het delict waarvoor het bevel is uitgevaardigd. In beginsel zou moeten worden voorkomen dat ingrijpende bevoegdheden of bevoegdheden die een groot beslag leggen op de opsporingscapaciteit moeten worden ingezet voor bagatelzaken. De lidstaten hebben er alle belang bij dat schaarse opsporingscapaciteit zo effectief mogelijk wordt gebruikt. Een ander aspect dat van belang wordt geacht, betreft de rechtsbescherming van personen wier belangen door de uitvoering van een bevel worden geraakt. Dit kan de verdachte zijn, maar ook een derde-belanghebbende. Het is daarom van belang afspraken te maken over de gevallen waarin en de wijze waarop de betrokkene rechtsmiddelen kan aanwenden. Hierbij moet enerzijds worden voorkomen dat noch in de uitvoerende noch in de uitvaardigende staat betrokkene een rechtsmiddel effectief kan aanwenden, anderzijds ligt het in de rede een «dubbeling» in de rechtsbescherming te voorkomen.

De Nederlandse regering onderschrijft volledig de in het Stockholm-programma opgenomen stelling dat er behoefte bestaat aan «een nieuwe aanpak die stoelt op het beginsel van wederzijdse erkenning, maar

¹ Vergelijk bijvoorbeeld de uitgebreide Titel III inzake interceptie van telecommunicatie in de EU rechtshulpovereenkomst 2000.

² Een stapsgewijze aanpak was ook oorspronkelijk door de Commissie voorzien bij de indiening van het voorstel voor het kaderbesluit inzake het Europees bewijsverkrijgingsbevel. COM(2003) 688, paragraaf 1.8. van de toelichting.

³ De EU rechtshulpovereenkomst bevat bepalingen inzake videoverhoor van getuigen en deskundigen, maar het verhoor van verdachten valt hierbuiten. Voorts ontbreken in veel lidstaten nog de technische middelen om een verbinding voor videoverhoor tot stand te brengen. Het Europees aanhoudingsbevel wordt geregeld toegepast met het uitsluitende doel een verdachte te horen. In dit licht wordt voorgesteld als eerste stap een instrument op dit terrein voor te bereiden.

waarbij ook aandacht wordt besteed aan de flexibiliteit van het klassieke stelsel van wederzijdse rechtshulp». Het beginsel van wederzijdse erkenning brengt met zich mee dat een in een andere lidstaat uitgevaardigd bevel in beginsel als gelijkwaardig moet worden beschouwd aan een nationaal bevel en dus in beginsel moet worden erkend en ten uitvoer gelegd, zonder een inhoudelijke toetsing van de gronden die aan het bevel ten grondslag liggen en de wijze waarop het bevel tot stand is gekomen en ongeacht de vraag of volgens het nationale recht van de uitvoerende staat een dergelijke bevel in een vergelijkbaar geval had kunnen worden uitgevaardigd. Dit laat onverlet dat er omstandigheden kunnen zijn waarin de erkenning en tenuitvoerlegging van een buitenlands bevel onaanvaardbaar moet worden geacht. Voor deze omstandigheden zijn in de tot nu toe tot stand gekomen kaderbesluiten – soms lange – lijsten met specifieke weigeringsgronden opgenomen. De bedoeling was dat deze specifiek geformuleerde weigeringsgronden een vooruitgang zouden betekenen ten opzichte van de meer open geformuleerde weigeringsgronden in de rechtshulpverdragen. Het is echter de vraag of deze vooruitgang ook daadwerkelijk is gerealiseerd en of deze systematiek nu niet juist tot gebrek aan de gewenste flexibiliteit leidt. In dit verband wil de Nederlandse regering graag wijzen op de uitleg van het Hof van Justitie van de Europese Unie van de openbare orde-clausule zoals die bij de wederzijdse erkenning in het civiele recht werd toegepast. Deze clausule, die de mogelijkheid biedt de uitvoering van een buitenlands verzoek of vonnis te weigeren indien deze onverenigbaar is met de openbare orde van de uitvoerende lidstaat, komt ook voor in de klassieke rechtshulpverdragen. In de zaak Krombach¹ bepaalt het Hof dat erkenning en tenuitvoerlegging op grond van de openbare orde-clausule mag worden geweigerd «indien de erkenning of tenuitvoerlegging van de in een andere verdragsluitende staat gegeven beslissing op onaanvaardbare wijze zou botsen met de rechtsorde van de aangezochte staat, doordat inbreuk op een fundamenteel beginsel zou worden gemaakt. Opdat het verbod van onderzoek van de juistheid van de in den vreemde gegeven beslissing in acht wordt genomen, zou de inbreuk moeten bestaan in kennelijke schending van een rechtsregel die in de rechtsorde van de aangezochte staat van essentieel belang wordt geacht, of van een in die rechtsorde als fundamenteel erkend recht.»

Naar het oordeel van de Nederlandse regering zou het zinvol zijn te onderzoeken of aan flexibiliteit kan worden gewonnen door een aantal van de specifieke weigeringsgronden die thans in de kaderbesluiten inzake wederzijdse erkenning zijn opgenomen te schrappen en een meer algemene weigeringsgrond gebaseerd op de hierboven aangehaalde uitspraak van het Hof op te nemen. In aanvulling daarop zou een zorgvuldige monitoring van de toepassing van een dergelijke weigeringsgrond kunnen worden overwogen.

4. Zou het volgens u nuttig zijn om het instrument aan te vullen met niet-wetgevende maatregelen? Zo ja, welke? Waarom?

Teneinde de strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten daadwerkelijk te verbeteren, is het van groot belang dat niet slechts wordt volstaan met nieuwe wetgeving. Aanvullende maatregelen, zowel op Europees als op nationaal niveau, zijn noodzakelijk. Hierbij wordt gedacht aan opleidingen van rechters, officieren van justitie en advocaten die met de nieuwe instrumenten worden geconfronteerd. Ook kunnen makkelijk toegankelijke databases bijdragen aan kennis over de instrumenten, de status van implementatie in de verschillende lidstaten en de nationale autoriteiten die bevoegd zijn tot toepassing van de instrumenten. Ook is het nuttig wanneer nationale experts van de lidstaten van tijd tot tijd bijeenkomen om praktische problemen die zich voordoen te bespreken en daarvoor oplossingen te zoeken.

¹ Zaak C-7/98, overweging 37.

Voorts blijkt in de praktijk dat een goed lopende samenwerking voor een belangrijk deel afhangt van het feit of de betrokken personen elkaar kennen, met elkaar kunnen communiceren en overleggen en enige kennis van elkaars rechtssysteem hebben. Het Europees Justitieel Netwerk en Eurojust vervullen hierin een belangrijke rol, maar dit is niet voldoende. Het zou ook goed zijn wanneer ook praktijkgerichte netwerken worden gevormd door rechters en door advocaten die werkzaam zijn op het terrein van strafrechtelijke samenwerking. Het European Network of Councils for the Judiciary (ENCJ), de Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE) en de European Criminal Bar Association (ECBA) spelen hierbij ook een rol. Ook uitwisselingsprogramma's van deze beroepsgroepen tussen de lidstaten die frequent met elkaar samenwerken kunnen bijdragen aan een beter begrip over elkaars rechtssysteem en werkwijze. Toename van contacten tussen de functionarissen in de strafrechtspleging zullen het vertrouwen in andere lidstaten vergroten, hetgeen van essentieel belang is voor de uitvoering van het beginsel van wederzijdse erkenning. Talencursussen voor de desbetreffende magistraten zijn eveneens van belang om rechtstreekse communicatie mogelijk te maken. In dit verband wil de Nederlandse regering nog het volgende opmerken. Uitgangspunt bij wederzijdse erkenning is dat de justitiële autoriteiten van de uitvaardigende staat en van de uitvoerende staat rechtstreeks met elkaar contact onderhouden zodat onnodige vertraging wordt voorkomen. In de praktijk blijkt echter dat in sommige gevallen één of enkele centrale contactpunten waar expertise op het gebied van justitiële samenwerking en talenkennis aanwezig zijn een grote bijdrage levert aan het vergemakkelijken van de samenwerking. De mogelijkheid dergelijke centrale punten in te richten moet dus behouden blijven en waar nodig worden aangevraagd.

5. Moeten er volgens u nog andere kwesties worden behandeld? Zo ja, welke? Waarom?

De Nederlandse regering maakt graag van de gelegenheid gebruik het belang van de volgende twee aspecten te onderstrepen.

Nederland acht de evaluatie van bestaande instrumenten met het oog op het bespreekbaar maken van obstakels die worden ondervonden bij de toepassing van die instrumenten van groot belang. Het stemt dan ook tot tevredenheid dat dit onderwerp deel uitmaakt van het Stockholmprogramma.¹ Met dergelijke evaluaties wordt inzichtelijk gemaakt wat werkt en waar zich problemen voordoen die nadere actie vereisen. Zonodig kan de informatie uit deze evaluaties de basis vormen voor een impact assessment voor nieuwe regelgeving. In dit kader zou het ook goed zijn wanneer lidstaten kwantitatieve gegevens bijhouden over de toepassing van de verschillende instrumenten. Dit geeft een goed inzicht over de daadwerkelijke toepassing en het beslag dat deze toepassing legt op de capaciteit van de politieke en justitiële autoriteiten. Op basis van deze gegevens kunnen ook de kosten die de toepassing van de verschillende instrumenten met zich mee brengen beter in kaart worden gebracht.

Naast de evaluatie van bestaande instrumenten, hecht Nederland veel waarde aan een gedegen *impact assessment* wanneer nieuwe regelgeving wordt overwogen. Een impact assessment dient niet alleen het probleem en de voorgestelde oplossing in kaart te brengen, maar ook een goede inschatting te geven van de financiële gevolgen van de voorgestelde regelgeving alsmede van de gevolgen voor de (opsporings)capaciteit van de lidstaten. Voor de uiteindelijke toepassing van de voorgestelde regeling in de praktijk is het noodzakelijk dat de lidstaten zich van deze gevolgen bewust zijn en bereid zijn deze ten volle voor hun rekening te nemen.

¹ Raadsdocument 17 024/09 CO EUR-PREP 3 JAI 896 POLGEN 229, Paragraaf 1.2.5.

2.2. Toelaatbaarheid van bewijs

6. *Bent u in beginsel voorstander van het vaststellen van gemeenschappelijke normen inzake bewijsgeving? Waarom?*
7. *Geeft u er de voorkeur aan algemene normen vast te stellen voor alle soorten bewijs of om specifiekere normen vast te stellen die aangepast zijn aan de verschillende soorten bewijs? Waarom?*
8. *Wanneer gemeenschappelijke normen moeten worden vastgesteld, aan welke normen denkt u dan? Waarom?*
9. *Moeten er volgens u nog andere kwesties worden behandeld? Zo ja, welke? Waarom?*

Gemeenschappelijke normen inzake bewijsgeving kunnen bijdragen aan het vergroten van de toelaatbaarheid van in een andere lidstaat vergaarde gegevens die als bewijs in een strafzaak worden gebruikt. Zo kunnen gemeenschappelijke (minimum) kwaliteitseisen ten aanzien van in te zetten technische hulpmiddelen of methoden voor forensisch onderzoek bijdragen aan de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de gegevens die met behulp van die technische hulpmiddelen of dat forensisch onderzoek zijn verkregen. Het is immers van belang dat de rechter kan vertrouwen op de betrouwbaarheid van de verkregen gegevens, ook wanneer deze in het buitenland zijn vergaard. In dit verband zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan training en certificering van opsporingsambtenaren, technische kwaliteitseisen en protocollering van procedures.

De toelaatbaarheid van bewijs hangt echter niet alleen af van de vraag of de rechter de verstrekte gegevens betrouwbaar en bruikbaar acht. Het heeft soms ook te maken met het enkele feit dat de procedures die zijn gevolgd in het land waar de gegevens zijn vergaard afwijken van de procedures die gelden in het land waar de strafzaak loopt. Sommige lidstaten kennen strikte regels voor het vergaren en gebruik van gegevens die men als bewijs in een strafzaak wil aanwenden. Omdat gegevens die in het buitenland zijn vergaard niet altijd aan de regels van het land dat die gegevens als bewijs wil gebruiken voldoen, kan het voorkomen dat een rechter de verstrekte gegevens uitsluit van bewijs. Teneinde aan dit probleem tegemoet te komen is binnen de EU afgesproken dat de uitvoerende lidstaat bij het vergaren van de gegevens zoveel mogelijk rekening zal houden met de formaliteiten en procedures die zijn aangegeven door de lidstaat die de gevraagde gegevens uiteindelijk in een strafzaak wil gebruiken.¹ Het zou goed zijn in kaart te brengen hoe deze betrekkelijk recente afspraak in de praktijk werkt en of eventueel resterende problemen met het opstellen van gemeenschappelijke normen kunnen worden opgelost.

Ten slotte wijst de Nederlandse regering erop dat het beginsel van wederzijdse erkenning in beginsel ook zijn weerslag dient te krijgen in de toelaatbaarheid van in een andere lidstaat vergaard bewijsmateriaal. Als uitgangspunt zou moeten gelden dat de lidstaat die gegevens die in een andere lidstaat zijn vergaard als bewijs in een strafzaak wil gebruiken, de wijze waarop die gegevens zijn vergaard, dient te erkennen en de gegevens niet mag uitsluiten van bewijs op basis van het enkele feit dat de gevolgde procedure afwijkt van zijn eigen nationale regels. Dit sluit bovendien aan bij het uitgangspunt dat bij wederzijdse erkenning wordt toegepast, namelijk dat een erkend bevel of vonnis wordt uitgevoerd overeenkomstig het recht van de uitvoerende staat.

¹ Zie artikel 4 van de EU rechtshulpovereenkomst 2000 en artikel 12 van het kaderbesluit betreffende het Europees bewijsverkrijgingsbevel.