

**Preadvies
van
de Adviescommissie Strafrecht
inzake**

**het conceptwetsvoorstel tot implementatie van richtlijn nr 2012/13/EU van het Europees
Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures**

Inleiding

De richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures *d.d.* 22 mei 2012 kent een preambule met 45 overwegingen en daarnaast een 14-tal artikelen. Deze richtlijn is onderdeel van de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten of beklaagden in de strafprocedures die op 30 november 2009 door de Raad is goedgekeurd, welke routekaart als zodanig weer onderdeel is van het Stockholm-programma *“een open en veilig Europa ten dienste en bescherming van de burger”*.

Maatregel A, bevattende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, is op 20 oktober 2010 vastgesteld (richtlijn 2010/64/EU). Het wetsvoorstel tot implementatie van deze richtlijn d.d. 28 februari 2013 is inmiddels in de Eerste Kamer aangenomen en zal op 1 oktober 2013 in werking treden. Het onderhavig wetsvoorstel strekt tot implementatie van maatregel B, de maatregel die het recht op informatie in strafprocedures regelt. Inmiddels hebben het Europees Parlement en de Raad overeenstemming bereikt over een definitieve tekst ter zake maatregel C, het recht op juridisch advies en rechtsbijstand (10190/13).

De Adviescommissie Strafrecht (ACS) benadrukt dat de implementatie van maatregel B uitdrukkelijk geplaatst dient te worden binnen het kader van het Stockholm-programma en met name de routekaart van 30 november 2009. Uitgangspunt van de routekaart is het verstevigen van het vertrouwen in elkaars systemen zodat het beginsel van wederzijdse erkenning daadwerkelijk tot wasdom kan komen. Een systeem waarbij beslissingen van rechters of magistraten binnen de Unie zoveel mogelijk direct uitgevoerd worden zonder dat deze beslissingen eerst omgezet worden, werkt slechts indien zowel de onderdanen als de autoriteiten de overtuiging hebben dat hun rechten en belangen binnen de gehele Unie voldoende gewaarborgd zijn. Anders geformuleerd, hoe hoger het niveau van de waarborgen en de rechtsbescherming binnen de gehele Unie, hoe gemakkelijker het wordt om elkaars beslissingen wederzijds te erkennen. Het daadwerkelijk en effectief verzekeren van waarborgen dient het doel van de Unie: het handhaven en ontwikkelen van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

De richtlijn 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures stelt minimumregels vast, geen maximumregels. De richtlijn omschrijft niet de ideale situatie maar legt vast waar lidstaten in

ieder geval aan moeten voldoen wil het beginsel van wederzijdse erkenning op voldoende basis kunnen rekenen. Naar het oordeel van de ACS strookt het met het doel van de Unie, het Stockholm-programma en de routekaart om de onderhavige richtlijn in volle omvang en ruim te implementeren.

De ACS constateert dat van een dergelijke ruimhartige implementatie in dit wetsvoorstel echter niet blijkt. Gelijk als bij de implementatie van Maatregel A, het recht op vertolking en vertaling, kiest de regering thans wederom voor een minimalistische benadering. Zelfs zo minimalistisch dat het wetsvoorstel een aantal rechten en waarborgen niet implementeert waar de richtlijn wel toe dwingt.

Toepassingsgebied en 'recht op informatie over rechten' (art. 3)

Artikel 2 van de richtlijn omschrijft het toepassingsgebied. De richtlijn geldt *"voor personen, vanaf het ogenblik waarop de bevoegde autoriteiten van een lidstaat hen ervan in kennis stellen dat zij ervan worden verdacht of beschuldigd een strafbaar feit te hebben begaan, tot de beëindiging van de procedure, dat wil zeggen, tot de definitieve vaststelling dat zij het strafbare feit al dan niet hebben begaan, met inbegrip van, indien van toepassing, de strafoplegging en de uitkomst in een eventuele beroepsprocedure"*.

Het conceptwetsvoorstel kent een beperkter toepassingsgebied. Het *'recht op informatie over rechten'* komt volgens het wetsvoorstel immers slechts toe aan:

- 1) de verdachte die is aangehouden (artikel 27c lid1) en
- 2) de verdachte die wordt uitgenodigd op het politiebureau of een andere daartoe aangewezen plaats, dan wel
- 3) de verdachte die telefonisch wordt gehoord (beiden artikel 27c lid 3).

In de praktijk van alle dag komen er echter meer situaties voor waarbij personen door de bevoegde autoriteiten ervan in kennis worden gesteld dat zij worden verdacht of beschuldigd een strafbaar feit te hebben begaan. Het kan bijvoorbeeld gaan om personen die als getuige worden gehoord en ten aanzien waarvan tijdens dat verhoor een verdenking ontstaat. Het kan gaan om verdachten die al aangehouden zijn of aanwezig op een plek voor verhoor, dan wel telefonisch worden gehoord en waarvan tijdens dat verhoor blijkt dat er een verdenking ontstaat ter zake andere strafbare feiten. Te denken valt aan personen die niet (in Nederland) aangehouden zijn en die niet uitgenodigd zijn om op een plek voor verhoor te verschijnen en op andere wijze van overheidswege vernemen dat zij verdachte zijn bijvoorbeeld doordat zij rauwelijks gedagvaard worden. Niet valt in te zien dat de rechten uit de onderhavige richtlijn in die situatie niet zouden gelden, sterker nog, de tekst omtrent het toepassingsgebied is volstrekt helder en laat naar het oordeel van de ACS geen ruimte voor een afwijkende interpretatie.

De ACS merkt op dat het wetsvoorstel een verschil maakt tussen verdachten die zijn aangehouden en verdachten die zijn uitgenodigd voor een verhoor, dan wel telefonisch worden gehoord. Aan de aangehouden verdachte worden schriftelijk zijn rechten medegedeeld. Het betreft het recht op rechtsbijstand als bedoeld in art 28 lid 1, het recht op de mededeling van het strafbare feit waarvan hij wordt verdacht, het recht op vertolking en vertaling, het recht op kennisneming van processtukken en tenslotte dat het recht om te zwijgen. De niet aangehouden verdachte die

verschijnt op een plek voor verhoor of die telefonisch wordt gehoord krijgt slechts te horen dat hij recht op rechtsbijstand heeft, alsmede, indien van toepassing, recht op vertaling en vertolking.

De ACS ziet niet in op basis waarvan dit onderscheid is gemaakt. De richtlijn maakt t.a.v. *'het recht op informatie over rechten'* bedoeld in artikel 3 geen onderscheid tussen een verdachte of beklaagde die aangehouden is of niet. De richtlijn geldt voor iedere persoon die door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat ervan in kennis wordt gesteld verdachte te zijn of beschuldigd te worden een strafbaar feit te hebben begaan.

Naar het oordeel van de ACS dient het *'recht op informatie over rechten'* ex artikel 3 van de richtlijn aan alle verdachten toegekend te worden die binnen het toepassingsbereik zoals omschreven in artikel 2 van de richtlijn te vallen en niet slechts aan een beperkte categorie verdachten of beklaagden.

De 'schriftelijke verklaring van rechten' uit artikel 4

Artikel 4 verplicht tot het opnemen van een aantal met name genoemde rechten in een schriftelijke verklaring van rechten die ter hand gesteld dient te worden van de verdachte of beklaagde die is aangehouden of gedetineerd. Het betreft allereerst de rechten zoals omschreven in artikel 3, daarnaast dient gewezen te worden op het recht om zowel de consulaire autoriteiten als een persoon op de hoogte te laten stellen van de situatie (artikel 4 lid 2b), *"het recht op toegang tot dringende medische bijstand"* (artikel 4 lid 2c), tenslotte dient het maximum aantal uren of dagen meegedeeld te worden dat de verdachte of beklaagde van zijn vrijheid kan worden beroofd alvorens hij aan een gerechtelijke autoriteit wordt voorgeleid (artikel 4 lid 2d), alsmede de mogelijkheden om de rechtmatigheid van de detentie aan te vechten of om voorlopige invrijheidstelling te verzoeken (artikel 4 lid 3). In het wetsvoorstel vindt de ACS geen artikel terug dat deze bepaling implementeert.

In de Memorie van Toelichting wordt uiteengezet waarom de minister implementatie van deze voorschriften niet geïndiceerd vindt. Daartoe wordt aangevoerd dat de 'Ambtsinstructie voor de politie, de KMAR en de buitengewone opsporingsambtenaar' d.d. 8 april 1994 bepalingen kent ter zake de informatieplicht aan familie en of consulaire autoriteiten (artikel 27) alsmede over medische bijstand (artikel 32). T.a.v. de verplichting tot het verstrekken van informatie over de mogelijkheden de detentie aan te vechten, termijnen voor voorgeleiding e.d. merkt de minister op dat hij die informatie uiteraard in de te verstrekken folder zal opnemen maar dat hij het *'wenselijk noch nodig'* oordeelt dit in het wetsvoorstel mee te nemen omdat *'deze informatie – hoewel van belang voor de verdachte die van zijn vrijheid is beroofd- niet valt aan te merken als informatie over een strafvorderlijk recht noodzakelijk om het recht op een eerlijk proces te waarborgen'*.

Dat ziet de ACS anders: de vrijheidsbeneming door de overheid levert de meest verregaande inbreuk op de persoonlijke vrijheid van een verdachte of beklaagde op. De mogelijkheid om de rechtmatigheid van die vrijheidsbeneming te laten beoordelen (habeas corpus) door een onpartijdige rechter is een van de belangrijkste, zo niet het belangrijkste recht van een verdachte of beklaagde. Het feit dat de minister best in de folder wil opnemen dat de verdachte of beklaagde tegen zijn vrijheidsbeneming kan opkomen is lovenswaardig, het recht op deze informatie hoort echter wettelijk verankerd te worden, al was het alleen al maar omdat richtlijnen verplicht geïmplementeerd dienen te worden.

Kortom, naar het oordeel van de ACS dient in het wetsvoorstel opgenomen te worden dat de verdachte schriftelijk op al zijn rechten zoals omschreven in artikel 4 van de richtlijn gewezen dient te worden.

‘Recht op informatie over de beschuldiging’ (artikel 6) en ‘recht op toegang tot de stukken van het dossier’ (artikel 7)

Tenslotte meent de ACS dat een aantal van de rechten uit de richtlijn niet juist en in ieder geval niet volledig in het wetsvoorstel worden geïmplementeerd.

Artikel 6 ‘recht op informatie over de beschuldiging’

Het conceptwetsvoorstel bepaalt dat de verdachte, ongeacht of hij is aangehouden, uitgenodigd of telefonisch wordt verhoord, wordt *“meegedeeld ter zake van welk strafbaar feit hij als verdachte is aangemerkt”* (artikel 27c lid 1 en artikel 27c lid 3). De richtlijn bepaalt in artikel 6 dat verdachten of beklaagden informatie ontvangen over het strafbare feit waarvan zij worden verdacht of beschuldigd. Daar wordt aan toegevoegd dat die informatie die onverwijld verstrekt dient te worden *“zo gedetailleerd als noodzakelijk is om het eerlijke verloop van de procedure en daadwerkelijke uitoefening van de rechten van de verdediging te waarborgen”* (artikel 6 lid 1). In artikel 6 lid 2 wordt daaraan toegevoegd dat de verdachte of beklaagde niet alleen wordt meegedeeld van welk strafbaar feit hij of zij wordt verdacht, maar ook van *“de redenen voor een aanhouding of detentie, met inbegrip van het strafbare feit waarvan zij worden verdacht of beschuldigd”* (artikel 6 lid 2). Overweging 28 van de preambule bepaalt ter zake: *“Met het oog op een eerlijk verloop van de procedure en op de daadwerkelijke uitoefening van de rechten van de verdediging dient de omschrijving van het strafbare feit waarvan de persoon wordt verdacht of beschuldigd, met inbegrip van, indien bekend, tijd en plaats en de mogelijke wettelijke kwalificatie van het vermeende strafbare feit, te worden verstrekt in voldoende detail, rekening houdend met de fase waarin de strafprocedure zich bevindt.”*

Naar het oordeel van de ACS volstaat het dan ook niet om de verdachte uitsluitend mee te delen van welk strafbaar feit hij verdacht wordt, de redenen voor de aanhouding of detentie moeten eveneens meegedeeld worden, evenals alle noodzakelijke feiten en omstandigheden die een daadwerkelijke en effectieve uitoefening van de rechten van de verdediging mogelijk maken.

De ACS ziet dit uitdrukkelijk in verband met het gestelde in artikel 4 lid 2 onder d en artikel 4 lid 3 van de richtlijn. Daarin wordt immers bepaald dat de verdachte en/of beklaagde meegedeeld moet worden *“het maximum aantal uren of dagen dat verdachten of beklaagden van hun vrijheid mogen worden beroofd voordat zij aan een gerechtelijke autoriteit moeten worden voorgeleid”*. Daarnaast moet informatie worden gegeven over de mogelijkheden *“om de rechtmatigheid van de aanhouding aan te vechten, om een herziening van de detentie te bekomen, of om voorlopige invrijheidstelling te verzoeken”*.

Naar het oordeel van de ACS volgt uit dit samenstel van voorschriften dat aan de verdachte of beklaagde niet slechts, zoals het in het wetsvoorstel gebeurt, meegedeeld dient te worden *‘ter zake van welk strafbaar feit hij als verdachte is aangemerkt’* maar dat tevens de redenen op basis waarvan hij is aangehouden of in verzekering is gesteld, medegedeeld dienen te worden. Daarbij

dient ook meegedeeld te worden hoe lang de verdachte of beklaagde maximaal van zijn vrijheid beroofd kan worden alvorens een rechter zich over de detentie buigt. De mogelijkheden om de rechtmatigheid van de aanhouding aan te vechten en een herziening van de detentie te bekomen, lees: om invrijheidstelling te vragen, zullen eveneens de verdachten of beklaagden meegedeeld moeten worden.

De ACS meent dat in het wetsvoorstel aanvullende bepalingen met deze strekking opgenomen dienen te worden.

Artikel 7 ‘recht op toegang tot de stukken van het dossier’

Artikel 7 van de richtlijn regelt het recht op toegang tot stukken van het dossier. Lid 1 van artikel 7 bepaalt dat een persoon die is aangehouden recht heeft op de stukken in zijn zaak, althans die stukken *“die essentieel zijn om de rechtmatigheid van de aanhouding of de detentie overeenkomstig het nationale recht daadwerkelijk aan te vechten”*.

Volgens de MvT wordt in de per 1 januari 2013 geactualiseerde regeling inzake de processtukken (Stb. 601) voldoende tegemoet gekomen aan de vereisten van de richtlijn. De ACS betwijfelt dat.

Als uitgangspunt bij de artikelen 30-34 geldt dat tijdens het voorbereidend onderzoek de verdachte kennis kan nemen van processtukken *‘op diens verzoek’*, terwijl artikel 7 van de richtlijn de verstrekking van essentiële stukken niet afhankelijk stelt van de vraag of de verdachte een verzoek doet tot kennisneming. Die stukken moeten, ook als de verdachte daar niet expliciet om verzoekt, verstrekt worden.

Naar het oordeel van de ACS behoeft de wettelijke regeling in de artikelen 30-34 derhalve aanpassing wil sprake zijn van een adequate implementatie van richtlijn 2012/13/EU.

Amsterdam, 13 juni 2013

mr. R. van der Hoeven, voorzitter,
Namens deze, mr. R. Croes-Hoogendoorn, secretaris

