

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

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

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt bij het wetsvoorstel de volgende kanttekening met betrekking tot de uitsluiting van toepassing van het wetsvoorstel op procedures over bestuurlijke boetes.¹

1. Procedures tot oplegging van een bestuurlijke boete

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

“De richtlijn en daarmee dit wetsvoorstel hebben geen betrekking op bestuurlijke boetes. Onderscheid moet worden gemaakt tussen de betekenis van “criminal charge” in de zin van artikel 6 EVRM, waaronder – zo merkt de NVvR terecht op – blijkens de rechtspraak van het EHRM ook procedures tot oplegging van een bestuurlijke boete met een bestraffend karakter vallen en het begrip strafprocedures (“criminal proceedings”) als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de richtlijn. Laatstgenoemd begrip

¹ Het wetsvoorstel hangt samen met het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen dat eveneens voor advies aanhangig is (W03.14.0345/II). De Afdeling advisering van de Raad van State heeft eerder advies uitgebracht over het conceptwetsvoorstel raadsman en politieverhoor. Er is geen nader rapport uitgebracht.

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

is beperkter dan “criminal charge” als bedoeld in artikel 6 EVRM en omvat niet mede punitieve bestuursrechtelijke boetes. Daarmee is ook de reikwijdte van de richtlijn beperkter dan die van artikel 6 EVRM. In dit verband moet ook worden gewezen op de rechtsgrondslag van de richtlijn neergelegd in artikel 82, tweede lid, onderdeel b, van het Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU). Daarin wordt gesproken van minimumvoorschriften betreffende de “rechten van personen in strafvordering” (in het Engels: “the rights of individuals in criminal procedure”) die kunnen worden vastgesteld voor zover nodig ter bevordering van de “justitiële samenwerking in strafzaken”. Deze begrippen omvatten niet procedures tot oplegging van bestuurlijke boetes.”³

Wellicht gaat de regering ervan uit dat bovenstaande argumentatie ook geldt voor het voorliggende implementatievoorstel. Daarbij plaatst de Afdeling de volgende kanttekening. De richtlijn bepaalt zelf uitdrukkelijk dat zij van toepassing is op “lichte feiten waarvoor krachtens de wet van een lidstaat een sanctie door een andere autoriteit dan een in strafzaken bevoegde rechtbank wordt opgelegd”. Daarmee lijkt de bestuurlijke boete niet zonder meer uitgesloten.⁴ De betekenis van de toepassing van de richtlijn op de bestuurlijke boete-procedures zou overigens beperkt zijn, nu de richtlijn tevens bepaalt dat zij alleen van toepassing is op de procedure voor een in strafzaken bevoegde rechtbank. Daarmee geldt de richtlijn niet in de daaraan voorafgaande fase.⁵ Hoewel in de Algemene wet bestuursrecht-procedure het recht op bijstand van een advocaat reeds op basis van nationaal recht is toegekend, zou dat recht op bijstand met deze richtlijn tevens op het recht van de Europese Unie worden gebaseerd.⁶

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

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

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,

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

⁴ Daarbij wijst de Afdeling erop dat het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg op 14 november 2013 (Grote Kamer) C-60/12 (Baláž) in een verzoek om een prejudiciële beslissing heeft bepaald dat het begrip “met name in strafzaken bevoegde rechter” in het Kaderbesluit 2005/241/JBZ inzake de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op geldelijke sancties een autonoom Unierechtelijk begrip is en dat onder dit begrip elke rechterlijke instantie valt die een procedure toepast die aan wezenlijke kenmerken van een strafrechtelijke procedure voldoet. In die zaak bestonden de toepasselijke procedurele waarborgen onder meer uit het nulla poena-beginsel, het beginsel van toerekenbaarheid of strafrechtelijke aansprakelijkheid en het evenredigheidsbeginsel. In artikel 2, vierde lid, onderdeel a, van de richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang van een advocaat in strafprocedures wordt het begrip “een in strafzaken bevoegde rechtbank” gebruikt.

⁵ Artikel 2, vierde lid, laatste zinsnede, van de richtlijn.

⁶ Artikel 2:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht luidt: Een ieder kan zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

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

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