

Vergaderjaar 2013–2014

33 832

EU-voorstel: Richtlijn vermoeden van onschuld en aanwezigheid bij strafproces COM (2013) 821¹

B

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 1 mei 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie² heeft in haar vergadering van 18 maart 2014 kennisgenomen van de reactie van de Minister van Veiligheid en Justitie op de brief van 11 februari 2014 met een aantal vragen aan de regering over het voorstel voor een richtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn.³ Naar aanleiding daarvan heeft zij de Minister op 2 april 2014 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 1 mei 2014 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Kim van Dooren

¹ Zie E130055 op www.europapoort.nl

² Samenstelling:

Holdijk (SGP), Kneppers-Heijnert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Schouwenaar (VVD), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Kooie (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Swagerman (VVD)

³ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 11 maart 2014, *Kamerstukken I* 2013–2014, 33 832, A. Zie ook dossier E130055 op de Europapoort.

BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Den Haag, 2 april 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie heeft in haar vergadering van 18 maart 2014 kennisgenomen van uw reactie op de brief van 11 februari 2014 met een aantal vragen aan de regering over het voorstel voor een richtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn.⁴ De leden van de fractie van de **SP** hebben naar aanleiding van de antwoordbrief de volgende vragen en opmerkingen. De leden van de fractie van **GroenLinks** sluiten zich hierbij aan.

De regering stelt dat het vermoeden van onschuld in ons wetboek voldoende verankerd is. De leden van de **SP**-fractie zijn echter van mening dat het vermoeden van onschuld in toenemende mate onder druk komt te staan. Dit is onder andere het geval bij snelrechtprocedures, bij de OM-afdoening en bij het wetsvoorstel inzake uitbreiding van gronden voor voorlopige hechtenis (33 360) dat in deze Kamer in behandeling is. In dat voorstel worden mensen die aangehouden zijn in verband met het veroorzaken van maatschappelijke onrust vastgezet en -gehouden tot aan de zitting, hoewel van de reguliere gronden voor voorlopige hechtenis geen sprake is. Ook bij het conceptwetsvoorstel, dat zich in de consultatiefase bevindt, waarin wordt voorgesteld om een in eerste instantie opgelegde straf ten uitvoer te leggen voordat deze onherroepelijk is, staat naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden de onschuldpresumptie onder druk. Zij zijn daarenboven verontrust over het hoge percentage volwassenen en minderjarigen dat zich in voorarrest bevindt.

De regering stelt voorts dat het vermoeden van onschuld afdoende wordt gewaarborgd in het recht van de afzonderlijke lidstaten. De leden van de **SP**-fractie vragen zich af of de regering de onderhavige richtlijn niet ziet als een noodzakelijke, extra waarborg voor het vermoeden van onschuld. Een toegevoegde waarde van de onderhavige richtlijn is volgens hen bijvoorbeeld dat in geval van niet tijdige/correcte implementatie in een andere lidstaat, een inbreukprocedure gestart kan worden. Dat is beter dan reageren bij een schending achteraf, zoals het geval is in de EHRM-procedure, aldus de aan het woord zijnde leden. Het moet daarenboven de regering toch ook bekend zijn dat de zorgelijke werklust van het EHRM voor een deel wordt veroorzaakt doordat landen duidelijke uitspraken niet volgen, zodat elke individuele schending opnieuw aan het Hof moet worden voorgelegd om te krijgen waarop de verzoeker recht heeft?

De commissie verneemt graag binnen vier weken een reactie van de regering op beide punten.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
A.W. Duthler

⁴ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 11 maart 2014, *Kamerstukken I* 2013–2014, 33 832, A. Zie ook dossier E130055 op de Europapoorst.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2014

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen die de leden van de SP-fractie nog hadden – waarbij de leden van de fractie van GroenLinks zich aansloten – naar aanleiding van mijn eerdere antwoorden op vragen inzake het BNC-fiche bij de conceptribtlijn versterking vermoeden van onschuld (COM(2013)821) en inzake het BNC-fiche bij de conceptribtlijn procedurele rechten voor minderjarigen (COM(2013)822). Graag voorzie ik in het hiernavolgende deze nadere vragen van een antwoord.

De leden van de SP-fractie gaven aan van mening te zijn dat het vermoeden van onschuld in toenemende mate onder druk komt te staan. Zij wezen daarbij onder andere op de toepassing van snelrecht, de OM-aftoening en het wetsvoorstel inzake uitbreiding van gronden voor voorlopige hechtenis (33 360). Ik kan de visie van deze leden niet onderschrijven. Bij wetten en wetsvoorstellen zijn alle essentiële waarborgen omtrent het vermoeden van onschuld ten aanzien van verdachten in acht genomen; voor de daaraan ten grondslag liggende belangenafweging is in de desbetreffende toelichtingen verantwoording afgelegd. Voor zover voorlopige hechtenis als mogelijke inbreuk op het vermoeden van onschuld wordt beschouwd (toepassing van voorlopige hechtenis ziet immers niet primair op de schuldvraag, maar heeft een aantal preventieve doeleinden), geldt dat toepassing van voorlopige hechtenis mogelijk moet zijn in bepaalde gevallen. Het gaat om het bestaan van een onderbouwde – door de rechter getoetste – verdenking van een misdrijf van een bepaalde ernst en de aanwezigheid van een specifieke wettelijke grond om voorlopige hechtenis toe te passen (vgl. artikelen 67 en 67a Sv), ook binnen de grenzen die daarvoor door het EHRM bij de uitleg van artikel 5 EVRM zijn gesteld. Ik wijs er overigens op dat voorlopige hechtenis niet door de conceptribtlijn direct wordt beheerst.

Dezelfde leden vroegen of het kabinet de onderhavige richtlijn niet ziet als een noodzakelijke extra waarborg voor het vermoeden van onschuld in de Europese Unie. In het BNC-fiche heeft het kabinet een uitgebreid beoordelingskader uiteengezet voor de conceptribtlijn. Invulling van dat beoordelingskader geeft als uitkomst dat in de ogen van het kabinet de rechtsgrondslag voor de richtlijn ontbreekt en dat de subsidiariteit negatief moet worden beoordeeld. Er is geen sprake van een probleem dat de justitiële samenwerking belemmert noch van een lacune in de rechtsbescherming, daar lidstaten zijn gebonden aan artikel 6 EVRM dat het recht op het vermoeden van onschuld waarborgt. De leden van de SP-fractie waren voorts van mening dat de richtlijn toegevoegde waarde zou kunnen hebben doordat, op basis van de richtlijn, inbreukprocedures bij niet correcte implementatie zouden kunnen volgen. Met deze zienswijze kan ik mij in algemene zin verenigen. Een absoluut vereiste in dat verband is dat een richtlijn dan wel voldoende concrete, heldere en met het oog op toezicht op de naleving en op daadwerkelijke implementatie in de praktijk toetsbare bepalingen dient te bevatten. Dergelijke bepalingen ontbreken in de conceptribtlijn nagenoeg volledig. Dit zullen belangrijke aandachtspunten zijn bij de onderhandelingen over de conceptribtlijn.

De leden van de SP-fractie stelden eveneens vragen over de conceptribtlijn procedurele rechten voor minderjarige verdachten. De leden van de Groen Links-fractie sloten zich bij deze vragen aan. Ik dank de leden voor de geboden gelegenheid om de positie van de regering met

betrekking tot deze conceptringhtlijn nader toe te lichten. Deze leden constateerden terecht dat ik in mijn eerdere reactie op hun vragen uiteen heb gezet dat het Nederlandse voorbehoud bij artikel 37, onder c, IVRK tot doel heeft een berechting van jeugdigen volgens het gewone strafrecht mogelijk te maken. Artikel 37, onderdeel c, IVRK verbiedt, kort gezegd, de samenplaatsing in detentie van kinderen met volwassenen. Nederland heeft dit voorbehoud bij het verbod van samenplaatsing gemaakt omdat, anders dan deze leden leken te veronderstellen, de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende sancties uit het gewone strafrecht, ook bij 16- en 17-jarigen, plaatsvindt in een regime voor volwassenen. Het is tegen deze achtergrond dat ik heb aangegeven dat het voorbehoud juist gevolgen heeft voor de tenuitvoerlegging van de sanctie. Daarmee is bedoeld dat het voorbehoud enkel betrekking heeft op de situatie waarin aan de 16- of 17-jarige een straf of maatregel uit het gewone strafrecht wordt opgelegd. In de tekst van het voorbehoud zelf wordt om die reden overigens niet van berechting gesproken, maar over de «de toepassing van het volwassenenstrafrecht» op 16- en 17-jarigen.⁵

Zoals deze leden terecht hebben geconstateerd, heeft ook de voorgestelde richtlijn betrekking op de berechting. Hierbij betreft het overigens niet de straftoematingsbeslissing. Gelet op de gekozen rechtsgrondslag van het richtlijnvoorstel, artikel 82 VWEU, kan deze richtlijn naar het oordeel van de regering evenmin betrekking hebben op de fase van de tenuitvoerlegging. Dit laat onverlet dat Nederland, op de terreinen die het IVRK wel, en het richtlijnvoorstel niet bestrijkt, onverkort aan het IVRK gebonden is.

De leden van de SP-fractie stelden zich overigens op het standpunt dat het strafprocesrecht voor jeugdigen nauwelijks verschilt van dat voor volwassenen. In het verlengde daarvan merkten zij op dat Nederland om die reden niet aan het IVRK zou voldoen en dat de richtlijnontwikkeling zou moeten worden gesteund. Ik onderschrijf dit standpunt niet. Het onderscheid met het strafprocesrecht voor volwassenen is wezenlijk. Naast de omstandigheid dat in alle gevallen de berechting plaatsvindt door een kinderrechter (ook bij 16- en 17-jarigen aan wie een straf of maatregel uit het gewone strafrecht wordt opgelegd), kan worden gewezen op de bijzondere ruimte die is ingericht voor de ondersteuning door de ouders. Ook het uitgangspunt dat voorlopige hechtenis wordt geschorst onder het stellen van gedragsbeïnvloedende voorwaarden en het feit dat de behandeling van de strafzaak in beginsel achter gesloten deuren plaats vindt met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de verdachte, verdienen in dit verband vermelding. Ook wijs ik op de verplichte advisering door de raad voor de kinderbescherming en de ruimere regeling voor rechtsbijstand voor jeugdigen. Tenslotte verdient vermelding dat het jeugdstraf(proces)recht een afzonderlijk specialisme vormt binnen de strafrechtsadvocatuur. Nederland voldoet op deze punten aan de eisen die het IVRK hieraan stelt. Ook de conceptringhtlijn kent bepalingen over deze onderwerpen en het kabinet onderschrijft de strekking daarvan.

De leden van de SP-fractie stonden in dit verband nog stil bij enkele passages uit het rapport van Defence for Children uit 2011. Op dit rapport wordt, zoals deze leden ook constateerden, ingegaan in mijn brief aan de Tweede Kamer van 28 oktober 2011.⁶ Ik zie in de door deze leden aangehaalde passages geen aanleiding tot bijstelling van het regeringsstandpunt over de subsidiariteit en de proportionaliteit van het richtlijnvoorstel. Het doel van het richtlijnvoorstel is de jeugdige te ondersteunen bij het verwezenlijken van het recht op een eerlijk proces. De jeugdige kan

⁵ Trb. 1995,92.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 24 587, nr. 444.

dit niet zelfstandig en behoeft daarbij ondersteuning. De regering onderschrijft die gedachte. Daarvoor worden in het richtlijnvoorstel concrete handreikingen gedaan. De regering heeft de proportionaliteit van het richtlijnvoorstel negatief beoordeeld, in het bijzonder omdat de toegekende verdedigingsrechten op onderdelen cumuleren of te absoluut zijn geformuleerd. Deze rechten raken niet of slechts zeer zijdelings aan de passages uit het rapport die door deze leden worden aangehaald.

Tot slot wezen de leden van SP-fractie op de naleving van het IVRK door de overige lidstaten van de EU. Dienaangaande merk ik op – daargelaten of daartoe uit de beschikbare informatie een volledig en betrouwbaar beeld kan worden verkregen – dat de regering niet treedt in de beoordeling van de mate waarin de andere lidstaten voldoen aan hun verplichtingen in dit verband.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten