

Vergaderjaar 2013–2014

33 831

EU-voorstel: Richtlijn procedurele waarborgen verdachte of beklagde kinderen COM (2013) 822¹

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 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verwachte of beklagde zijn in een strafprocedure.³

Naar aanleiding daarvan heeft de commissie op 2 april 2014 een brief gestuurd aan de Minister.

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,
K. van Dooren

¹ Zie E130056 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), Koole (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, 33 831, A. Zie ook dossier E130056 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 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verwachte of beklagde zijn in een strafprocedure.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 **Groen-Links** sluiten zich hierbij aan.

De regering heeft met betrekking tot het voorbehoud op artikel 37, onderdeel c, van het IVRK geantwoord dat dit gevolgen heeft voor de *tenuitvoerlegging* van de sanctie en geen betrekking heeft op de fase van de *vervolg*ing en de *berechting*. Volgens de leden van de fractie van de **SP** is dit onjuist. Nederland heeft de mogelijkheid geschapen een minderjarige te *berechten* alsof hij meerderjarig is; dat mag niet volgens het IVRK, vandaar het Nederlandse voorbehoud. Ook de richtlijn gaat over berechting. Zowel de stelling van de regering dat het Nederlandse strafprocesrecht met betrekking tot minderjarigen in lijn is met het IVRK, als de stelling dat de richtlijn ver verwijderd is van de grondslag van de bevoegdheid van de Europese Commissie zijn derhalve onjuist. Berechting als ware een kind volwassen ziet juist niet op de tenuitvoerlegging; deze kan plaatsvinden in een justitiële jeugdinrichting. Graag een reactie op het voorgaande.

De leden van de **SP**-fractie wensen ook het volgende naar voren te brengen. Nederland kent materieel strafrecht voor minderjarigen. Het strafprocesrecht daarentegen verschilt nauwelijks van dat voor volwassenen. In dat opzicht voldoet Nederland dus niet aan het IVRK en is het voor ons land van belang om de richtlijnontwikkeling te steunen. Voor het geval de regering blijft bij haar proportionaliteitsbezwaar (en de Tweede Kamer bij zijn subsidiariteitsbezwaar) willen de aan het woord zijnde leden een aantal passages citeren uit een rapport van Defence for Children uit 2011:

«Minderjarigen die door de politie zijn aangehouden en in een politiecel verblijven, worden in Nederland echter nauwelijks anders behandeld dan volwassenen. Aparte afdelingen of kindvriendelijke cellen zijn er bijna niet en informatie over het ontvangen van bezoek of de mogelijkheid om te telefoneren wordt niet altijd gegeven.»

«Als een minderjarige na uiterlijk drie dagen bij de rechter-commissaris komt, toetst deze of de opsluiting rechtmatig is geweest. Pas vanaf het moment dat de minderjarige verdachte in bewaring wordt gesteld, geldt de regel «schorsing tenzij» en is de rechter-commissaris verplicht te toetsen of er mogelijkheden zijn om hem of haar eventueel onder voorwaarden naar huis te laten gaan. Pas dan voldoet Nederland aan het VN- Kinderrechtenverdrag.»

«Opvallend is dat het aantal gehoorde minderjarigen tussen 2008 en 2010 is gedaald van 59.750 naar 49.015. Tegelijkertijd is er echter een sterke stijging zichtbaar van het aantal kinderen dat een nacht of langer op het politiebureau doorbrengt. Dit aantal is gestegen van 8.261 in 2008 naar

⁴ Verslag van een schriftelijk overleg, vastgesteld 11 maart 2014, *Kamerstukken I 2013–2014*, 33 831, A. Zie ook dossier E130056 op de Europapoorst.

9.136 in 2010. Nederland voert daarmee geen beleid dat is gericht op een afname van het aantal minderjarigen dat in een politiecel verblijft.»

«In Nederland mogen minderjarigen voor maximaal zestien dagen en vijftien uur in een politiecel worden vastgehouden. In andere landen, zoals België, Duitsland, Finland en Engeland en Wales, mag dit niet langer dan 24 uur.»

«Nederland schiet (...) tekort in het bieden van garanties voor een menselijke en kindgerichte behandeling van minderjarige verdachten in politiecellen. Met de rechten van minderjarigen wordt in de eerste fase van het strafproces onvoldoende rekening gehouden.»⁵

Het voorgaande is slechts een bloemlezing uit het uiterst lezenswaardige rapport. De reactie daarop van de regering betreft de vraag hoe een en ander formeel geregeld is.⁶ Uit het rapport blijkt echter dat de praktijk veel te wensen overlaat. De conceptrichtlijn geeft volgens de aan het woord zijnde leden een goede impuls tot verbetering.

Tot slot wensen de leden van de **SP**-fractie een antwoord van de regering op de vraag waarop zij haar overtuiging baseert dat het in de overige 27 lidstaten wel goed zal zitten met de verdragsverplichtingen met betrekking tot de vervolging en berechting van minderjarigen, als een rijk en ontwikkeld land als Nederland hier al niet aan voldoet.

De commissie verneemt graag binnen vier weken een reactie op de bovengenoemde punten.

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

⁵ Maartje Berger en Carrie van der Kroon, *Een «paar nachtjes» in de cel: het VN-Kinderrechtenverdrag en het voorarrest van minderjarigen in politiecellen*, Leiden 2011. De citaten zijn afkomstig uit de samenvatting op 6–7 van het rapport. Het rapport is o.a. te raadplegen op de website van de rijksoverheid:
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2012/07/12/een-paar-nachtjes-in-de-cel.html>

⁶ *Kamerstukken II* 2011–2012, 24 587, nr. 444

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 conceptrichtlijn versterking vermoeden van onschuld (COM(2013)821) en inzake het BNC-fiche bij de conceptrichtlijn 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-afdoening 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 conceptrichtlijn 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 conceptrichtlijn. 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 conceptrichtlijn nagenoeg volledig. Dit zullen belangrijke aandachtspunten zijn bij de onderhandelingen over de conceptrichtlijn.

De leden van de SP-fractie stelden eveneens vragen over de conceptrichtlijn 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 conceptringlij 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.⁷

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 kinderrechtter (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 conceptringlij 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 2011.⁸ 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

⁷ Trb. 1995, 92.

⁸ 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