

Vergaderjaar 2015–2016

33 832

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

D

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 februari 2016

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie² hebben in hun vergadering van 24 november 2015 de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 5 november 2015 besproken inzake de ontwerprichtlijn onschuldpresumptie, waarin hij de Eerste Kamer informeert dat de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel in een stroomversnelling zijn geraakt³.

Naar aanleiding daarvan hebben zij de Minister op 27 november 2015 een brief gestuurd.

De Minister heeft op 8 februari 2016 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 dossier E130055 op www.europapoort.nl

² Samenstelling:

Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Swagerman (VVD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bikker (CU), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP)

³ *Kamerstukken I*, 33 832 C

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Minister van Veiligheid en Justitie

Den Haag, 27 november 2015

In haar vergadering van 24 november jl. hebben de leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie uw brief van 5 november jl. besproken inzake de ontwerprichtlijn onschuldpresumptie, waarin u de Eerste Kamer informeert dat de onderhandelingen over het richtlijnvoorstel in een stroomversnelling zijn geraakt⁴.

De leden van de **SP**-fractie danken u voor uw reactie op de aanbevelingen zoals deze door de Commissie Meijers zijn geformuleerd in het advies van de Commissie Meijers van 12 december 2014⁵. Het stemt de leden van SP-fractie positief dat meerdere adviezen van de Commissie Meijers zijn overgenomen. De leden van de SP-fractie wensen u een aantal vragen te stellen over het compromisvoorstel voor de richtlijn mede aan de hand van het eerdere advies van de Commissie Meijers.

Vragen van de leden van de SP-fractie

Artikel 2

U schrijft dat het begrip «strafrechtelijke procedures» conform EHRM-jurisprudentie moet worden uitgelegd. Volgens vaste Straatsburgse jurisprudentie vallen sommige bestuursrechtelijke procedures onder de reikwijdte van art. 6 EVRM, en daarmee onder meer de onschuldpresumptie, omdat ze een «*Criminal Charge*» bevatten. Tegelijkertijd sluit de richtlijn expliciet uit dat bestuursrechtelijke procedures die tot een sanctie kunnen leiden, onder de reikwijdte vallen. De leden van de **SP**-fractie vragen u toe te lichten hoe deze overwegingen met elkaar te verenigen zijn.

In overweging 10 en 11⁶ staat dat de Uniewetgever het te vroeg acht om de positie van rechtspersonen te regelen op dit punt en verwijst naar nationale regelgeving en EHRM-jurisprudentie. Rechtspersonen vallen dus niet onder de bescherming van de richtlijn.

De leden van de **SP**-fractie vragen de regering zich uit te laten over de wenselijkheid om rechtspersonen te laten vallen onder de bescherming van de richtlijn. Kunt u toelichten waar dit op blijft steken?

Artikel 4

De leden van de **SP**-fractie vragen u toe te lichten wat de overwegingen van de JBZ-Raad waren om de EHRM jurisprudentie niet over te nemen op het punt van openbare uitlatingen over de schuld van de verdachte. Wat is uw opvatting hierover?

Niet verduidelijkt is welke maatregelen moeten worden genomen indien rechten worden geschonden. U schrijft dat dit ruimte biedt om «maatwerk» te leveren. U merkt op dat in overweging 13b2 een bepaling ter voorkoming van schending van dit recht is opgenomen.

⁴ Kamerstukken I, 33 832 C

⁵ Zie notitie CM1416 te raadplegen op www.commissie-meijers.nl

⁶ Zie raadsdocument 13471/15 te raadplegen op www.consilium.europa.eu

Naar de mening van de leden van de **SP**-fractie wordt er zo geen standaard gecreëerd waaraan dit maatwerk moet voldoen. In het kader van steeds verdergaande samenwerking op het gebied van strafzaken is het van fundamenteel belang dat lidstaten en Unieburgers kunnen vertrouwen op behoorlijke rechtsbescherming in alle lidstaten. De richtlijn is op dit punt van weinig toegevoegde waarde. Verdachten zullen hun toevlucht moeten blijven nemen tot nationale en Europese rechtspraak. Naar de mening van de leden van de **SP**-fractie heeft de richtlijn op dit essentiële punt weinig betekenis ten opzichte van EHRM-jurisprudentie. Voornoemde leden vragen u om uw opvattingen hieromtrent.

De leden van de **SP**-fractie vragen u te onderbouwen waarom de vervolgpcedures, zoals compensatie voor onrechtmatige gevangenneming buiten de rechtsgrondslag van het voorstel vallen. Wat is uw standpunt hieromtrent?

Artikel 5

In artikel 5(2) is komen te vervallen dat het gebruik van vermoedens omtrent de feiten of het recht binnen redelijke grenzen wordt toegestaan, zolang de verdediging ze mag weerleggen. In de tekst van het voorstel is deze bepaling geheel komen te vervallen, maar in overweging 14 is dit gebeven. De leden van de **SP**-fractie zijn van mening dat deze ook in artikel 5 hoort terug te komen. Dit compromis is misschien acceptabel voor Raad en Parlement, maar creëert mogelijk onduidelijkheid in de rechtspraak, met name omdat de criteria voor omkering van de bewijslast ook niet meer geregeld zijn. Deze leden vragen u om een reactie op het voorgenoemde.

Artikel 6

Het beginsel van *nemo tenetur* is niet volledig overgenomen in het voorstel. Artikel 10 bevat nu een bepaling dat, samengevat, indien dit beginsel geschonden wordt, de rechter dit betreft bij de beoordeling van de verklaringen van de verdachte met inachtneming van de rechten van de verdediging en de «*fairness*» van het proces. Daarnaast bevat Overweging 26a een verwijzing naar EHRM jurisprudentie dat een proces in elk geval niet «*fair*» is, indien bewijs door marteling wordt verkregen.

Wat is uw visie op het beginsel dat in alle gevallen bewijs dat verkregen is met een schending van het recht om niet mee te werken aan de eigen veroordeling, moet worden uitgesloten?

Is naar uw opvatting dit beginsel voldoende overgenomen in het artikel? Wat waren de overwegingen van de JBZ-Raad om niet in het artikel 6 op te nemen dat in alle gevallen bewijs dat verkregen is met schending van het recht om niet mee te werken aan de eigen veroordeling, moet worden uitgesloten?

U spreekt over ruimte voor «maatwerk» voor de rechters in de lidstaten. Welke toegevoegde waarde heeft deze bepaling nog in het licht van nationale procedurele waarborgen en EHRM-jurisprudentie?

Hoewel in de Overwegingen artikel 6(5) is verduidelijkt, heeft het nog altijd geen toegevoegde waarde in het licht van het recht om te zwijgen. De leden van de **SP**-fractie vragen u om uw opvatting hieromtrent.

De commissie voor Veiligheid en Justitie ziet met belangstelling uit naar uw reactie en ontvangt deze graag binnen vier weken.

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

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 februari 2016

Bij brief van 5 november 2015 heb ik uw Kamer geïnformeerd over de compromistekst voor de 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 (COM(2013)821). In die brief ben ik ook ingegaan op de aanbevelingen die de Commissie Meijers op 1 december 2014 ten behoeve van dat richtlijnvoorstel heeft gedaan. Met genoegen constateer ik dat de leden van de meeste fracties zich met deze brief voldoende voorgelicht achten over dit richtlijnvoorstel en geen behoefte hebben aan een schriftelijk overleg. Ook constateer ik met genoegen dat het de leden van de **SP**-fractie positief stemt dat meerdere aanbevelingen van de commissie Meijers zijn overgenomen. Mede in relatie tot die aanbevelingen van de Commissie Meijers hebben deze leden echter nog een aantal vragen, die ik graag beantwoord. Voordat ik op deze vragen inga, acht ik het echter wenselijk om nogmaals kort stil te staan bij de achtergrond waartegen deze compromistekst tot stand is gekomen.

In het compromisvoorstel van het Europees Parlement speelde artikel 5, tweede lid, van het oorspronkelijke richtlijnvoorstel inzake het gebruik van wettelijke en feitelijke bewijsaannames, een sleutelrol. De rapporteur verzocht de Raad dringend om tegemoet te komen aan de wens van het Europees Parlement om dit artikel uit het corpus van de richtlijn te schrappen. Dit was een harde eis. Wanneer de Raad deze eis zou inwilligen en daarnaast nog enkele andere punten van het Europees Parlement zou overnemen, dan zou het Europees Parlement op zijn beurt de algemene oriëntatie van de Raad en de concessies die de Raad daar ook in de loop van de triloof fase al in had gedaan, welwillend bekijken met het oog op spoedige besluitvorming. Zoals ik in voornoemde brief ook al aangaf, kwam dit voorstel van het Europees Parlement veel eerder dan in dat stadium was te verwachten, op een moment waarop de onderhandelingen nog volop in gang waren en over een aantal artikelen nog niet inhoudelijk waren besproken in een triloof. Aangezien het voorstel een alomvattend compromisvoorstel betrof, is vervolgens over het totaalpakket gesproken. De verschillende artikelen zijn niet meer afzonderlijk inhoudelijk besproken. De onderstaande antwoorden op de gestelde vragen dienen tegen deze achtergrond te worden gezien.

Artikel 2

De leden van de **SP**-fractie hebben twee vragen over de reikwijdte van deze richtlijn. Ten eerste vragen ze mij om toe te lichten hoe de uitsluiting van bestuursrechtelijke procedures, met inbegrip van procedures die tot een sanctie kunnen leiden, van de reikwijdte van de richtlijn te verenigen is met het uitgangspunt dat het begrip «strafrechtelijke procedures» conform de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) moet worden uitgelegd. Zij wijzen er in dat verband op dat sommige bestuursrechtelijke procedures volgens vaste jurisprudentie van het EHRM onder de reikwijdte van het vermoeden van onschuld van artikel 6 EVRM vallen, omdat ze een «criminal charge» bevatten. De richtlijn heeft alleen betrekking op strafrechtelijke procedures; bestuursrechtelijke procedures vallen daarbuiten, ook wanneer die tot een sanctie kunnen leiden. Voor de beantwoording van de vraag of al dan niet sprake is van een strafrechtelijke procedure, is niet slechts doorslaggevend of de nationale autoriteiten een bepaalde procedure aanmerken als strafrech-

telijk dan wel als bestuursrechtelijk. Volgens de vaste jurisprudentie van het EHRM moeten bij die beoordeling ook andere factoren worden betrokken, waaronder de aard van de overtreding en de zwaarte van de sanctie die daarop staat. Die jurisprudentie moet, zo volgt uit de overwegingen, in acht worden genomen bij de uitleg van deze richtlijn. Het is dus niet zo dat deze richtlijn toestaat dat een lidstaat de strafrechtelijke waarborgen kan ontgaan door voor bestuursrechtelijke handhaving te kiezen.

Daarnaast merken deze leden op dat de richtlijn alleen van toepassing is op natuurlijke personen en zij willen weten of het kabinet het wenselijk acht om ook rechtspersonen onder de bescherming van de richtlijn te laten vallen. Het kabinet onderschrijft de overwegingen van de Uniewetgever dat het op dit moment te vroeg is de positie van rechtspersonen op dit punt te regelen. Ik wijs erop dat de reikwijdte van het richtlijnvoorstel ook in het oorspronkelijke richtlijnvoorstel van de Europese Commissie beperkt was tot natuurlijke personen. Ter onderbouwing van die keuze heeft de Europese Commissie er in het impact assessment op gewezen dat de mate waarin natuurlijke – en rechtspersonen bescherming behoeven verschillend zijn en dat het prematuur zou zijn rechtspersonen onder de reikwijdte van het richtlijnvoorstel te brengen. Dit omdat de nationale rechtsstelsels nog teveel van elkaar verschillen en nog geen sprake is van voldoende uitgekristalliseerde (internationale) jurisprudentie. Die redenen hebben nu hun weerslag gevonden in de overwegingen. Dat rechtspersonen niet onder de reikwijdte van deze richtlijn vallen, betekent overigens niet dat zij geen enkele bescherming zouden genieten. Naast bestaande nationale regelgeving, blijven de jurisprudentie van het EHRM en van het Hof van Justitie van de EU dienaangaande onverkort van toepassing. Ook dat wordt onderstreept in de overwegingen.

Artikel 4

Ook over artikel 4 hebben de leden van de **SP**-fractie enkele vragen. Zij informeren naar de overwegingen van de JBZ-Raad om de EHRM jurisprudentie op het punt van publieke verwijzingen naar de schuld van een verdachte niet op te nemen. Het kabinet meent dat dit artikel in zijn huidige vorm reeds goed aansluit bij de jurisprudentie van het EHRM. Zo heeft de wens nauw aan te sluiten bij de verplichtingen die voortvloeien uit het EVRM, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het EHRM, ertoe geleid dat naast «openbare uitlatingen» nu ook expliciet wordt gerefereerd aan «rechterlijke uitspraken». Dat de richtlijn niet nader bepaalt welke maatregelen «passend» zijn in geval van een schending van het vermoeden van onschuld, maakt het voorgaande oordeel niet anders. Evenals onder het EVRM het geval is, vereist de richtlijn dat de lidstaten een doeltreffende voorziening hebben in geval van een schending. Of een voorziening als doeltreffend kan worden beschouwd, staat ook onder het EVRM primair ter beoordeling aan de nationale autoriteiten. De rechtspraktijk verschilt hier tussen de lidstaten en of een bepaalde maatregel, die in het algemeen als «doeltreffend» kan worden beschouwd dat ook in een individueel geval is, is bovendien afhankelijk van de feiten en omstandigheden van dat geval. De mogelijkheid tot maatwerk acht het kabinet, in het bijzonder voor de rechter, essentieel. Naast de verplichting tot het treffen van een passende maatregel in geval van een schending bevat dit artikel ook verplichtingen die schendingen juist beogen te voorkomen. Dat het artikel door het ontbreken van een (limitatieve) lijst met doeltreffende voorzieningen van weinig betekenis zou zijn ten opzichte van de jurisprudentie van het EHRM, doet naar de mening van het kabinet dan ook onvoldoende recht aan hetgeen in dit artikel wordt geregeld.

Daarnaast vragen deze leden naar de reden(en) waarom vervolgproudures, zoals compensatie voor onrechtmatige gevangenneming, niet onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Vervolgprocedures waren niet opgenomen in het oorspronkelijke richtlijnvoorstel van de Europese Commissie. Dat deze richtlijn alleen op strafrechtelijke procedures ziet, hangt samen met de rechtsgrondslag van de richtlijn, in dit geval artikel 82, tweede lid, onder b, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, betreffende de rechten van personen in de strafvordering.

Artikel 5 (in de geconsolideerde versie artikel 6)

De leden van de **SP**-fractie vragen om een reactie op hun vrees dat het compromis over het oorspronkelijke tweede lid van dit artikel, dat ik hierboven heb weergegeven, mogelijk onduidelijkheid in de rechtspraak creëert. Zoals uit het gemeenschappelijk standpunt van december 2014 blijkt, was de Raad met deze leden van oordeel dat regeling van het gebruik van wettelijke en feitelijke bewijsaannames in het corpus van deze richtlijn was aangewezen. Het schrappen van artikel vijf, tweede lid, was echter een harde eis van het Europees Parlement. Een eis die overigens kon rekenen op de instemming van de commissie Meijers, zo blijkt uit een notitie van deze commissie aan het Europees Parlement van 30 april 2015. De Raad is het Europees Parlement hierin uiteindelijk tegemoet gekomen. Dat was voor de Raad een grote concessie, die zij slechts bereid was te doen onder de voorwaarde dat het gebruik van wettelijke en feitelijke bewijsaannames, en in het bijzonder de voorwaarden waaronder dat is toegestaan, in de overwegingen wél gehandhaafd zouden blijven. Dit met het oog op de gewenste rechtsbescherming, rechtszekerheid en rechts-eenheid. Het Europees Parlement heeft op zijn beurt met die voorwaarde ingestemd.

Artikel 6 (in de geconsolideerde versie artikel 7)

Ook hebben de leden van de **SP**-fractie nog een aantal vragen over artikel 6. Zo willen zij weten of het recht om niet mee te werken aan de eigen veroordeling, het nemo tenetur-beginsel, wel voldoende zijn weerslag heeft gevonden in de richtlijn, nu deze niet voorschrijft dat bewijs dat in strijd met dit recht is verkregen in alle gevallen moet worden uitgesloten. Het toelaten van bewijsmiddelen behoort bij uitstek tot het domein van de rechter, die bij zijn beslissing daaromtrent alle feiten en omstandigheden van de voorliggende zaak betreft. Waar het om gaat, is of de procedure in haar geheel – dus met inbegrip van het gehanteerde bewijs en de wijze waarop dat verkregen is – eerlijk is. Het is de rechter die daarop toeziet. Schending van het nemo tenetur-beginsel kan leiden tot bewijsuitsluiting. Onder sommige omstandigheden staat de bewijsuitsluiting niet ter discussie. Bewijs, dat is verkregen als gevolg van marteling (artikel 3 van het EVRM) is onder geen beding toelaatbaar. Dat wordt ook benadrukt in de overwegingen van de richtlijn. Onder andere omstandigheden echter, bij een minder ernstige schending, kan de procedure als geheel toch eerlijk zijn en kan de geconstateerde schending leiden tot bijvoorbeeld strafkorting. Met de Uniewetgever acht het kabinet het van belang de beoordeling hieromtrent aan de rechter te laten. Daar is ook ruimte voor, want op grond van de jurisprudentie van het EHRM omvat het nemo tenetur-beginsel weliswaar een zeer belangrijk, doch niet een absoluut recht. De richtlijn hanteert in dezen mitsdien dezelfde constructie als het EHRM. De richtlijn biedt in zoverre wellicht niets nieuws ten opzichte van de bescherming die het EVRM reeds biedt, maar door de bevestiging van het nemo tenetur-beginsel en de jurisprudentie van het EHRM versterkt dit instrument dat recht wel.

Als laatste vragen de leden van de **SP**-fractie om een reactie op hun opvatting dat de bepaling over de geringe feiten in artikel 6, vijfde lid (in de geconsolideerde versie artikel 7, zesde lid), geen toegevoegde waarde heeft in het licht van het recht om te zwijgen. Het is voor het eerst dat een richtlijn op dit terrein geen algemene uitzondering voor geringe feiten bevat en deze specifieke bepaling dient ter verduidelijking dat ook in de toekomst geringe feiten zonder zitting kunnen worden afgedaan.

Tot slot maak ik van deze gelegenheid graag gebruik om uw Kamer te informeren over de laatste stand van zaken. De tekst van het voorstel is inmiddels vertaald in alle officiële talen van de EU en op 20 januari 2016 heeft de plenaire vergadering van het Europees Parlement in eerste lezing ingestemd met het bereikte compromis. De vertaalde en geconsolideerde versie van de tekst kunt u raadplegen op EU-extranet, PE 63/15 d.d. 27 januari 2016. Het richtlijnvoorstel wordt nu geagendeerd als I-punt (geen discussie voorzien) voor formele instemming op de Raad Economische en Financiële Zaken op 12 februari a.s. Formele goedkeuring door het Europees Parlement zal vervolgens plaatsvinden in de plenaire vergadering van 9 maart 2016. De richtlijn wordt daarna gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie. Vanaf het moment van publicatie moet de richtlijn binnen vierentwintig maanden door de lidstaten worden geïmplementeerd.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur