

Passage uit de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad 4-5 december 2014 inzake dossier E130055 (EK 32317, EE)

(...)

II. Veiligheid en Justitie, Grondrechten en Burgerschap

(...)

Raad wetgevende besprekingen

(...)

15. Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn Interinstitutional file: 2013/0407 (COD) = Algemene benadering

De Minister van Veiligheid en Justitie heeft toegezegd in de geannoteerde agenda's voor de JBZ-Raad los van de agendering van de Raad, in te gaan op de stand van zaken rond van onderhandelingen over de voorstellen voor

- a) een richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (COM(2013)824);
- b) een richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure (COM(2013)822);
- c) 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 (COM(2013)821).

Op de agenda van de Raad staan de richtlijn inzake de versterking van de presumptie van onschuld en de richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand (punt II.17 van deze agenda).

Onschuldpresumptie

De richtlijn wil het recht van personen om voor onschuldig te worden gehouden totdat zij schuldig zijn bevonden aan het plegen van een strafbaar feit – vaak ook aangeduid als de «onschuldpresumptie» – versterken. Autoriteiten dienen zich te onthouden van uitingen over verdachten als zouden zij reeds veroordeeld zijn. Voorts dient de bewijslast in strafzaken te rusten op het Openbaar Ministerie. Verder zijn verdachten niet verplicht om voor zichzelf belastende verklaringen af te leggen noch om medewerking te verlenen aan een strafrechtelijk onderzoek waarin zij als verdachte gelden. Verdachten komt bovendien een zwijgrecht toe; zij dienen hierop door middel van een cautie te worden gewezen. Ten slotte wil de richtlijn het recht van de verdachte om aanwezig te zijn bij berechting versterken. Het gaat in dit verband om algemene uitgangspunten voor wat doorgaans wordt aangeduid als de verstekregeling. Dit laatste onderdeel van de richtlijn staat in beginsel los van het recht op het vermoeden van onschuld.

Het Voorzitterschap vraagt de Raad om in te stemmen met een algemene benadering. Tijdens de vergadering van Coreper van 20 november jl. is overeenstemming bereikt over de tekst die aan de Raad zal worden voorgelegd. Indachtig de bijzondere belangstelling die deze richtlijn in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer geniet en het bijzonder hoge tempo van de onderhandelingen en het korte tijdsbestek waarin de tekst voor de algemene benadering tot stand is gekomen, is het eerder gemelde parlementaire voorbehoud daarbij in stand gelaten. Dit om te borgen dat effectief recht wordt gedaan aan de gemaakte informatieafspraken. Het kabinet is voornemens met de tekst van de algemene benadering in te stemmen. In het navolgende wordt dit standpunt

nader toegelicht, in het licht van de standpuntinname in het BNC-fiche en van de bijgestelde Nederlandse inzet, zoals deze uiteen is gezet in de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van oktober 2014.

Het kabinet hecht zeer aan een adequate handhaving van het recht op vermoeden van onschuld en het recht om bij de zitting in het strafproces aanwezig te zijn. Toch heeft het kabinet zowel de subsidiariteit als de proportionaliteit van het richtlijnvoorstel in het BNC-fiche negatief beoordeeld. Bij het bepalen van het oordeel over de subsidiariteit is een van de leidende criteria geweest het wel of niet bestaan van lacunes in de strafrechtelijke samenwerking. Het kabinet is van oordeel dat van een lacune geen sprake is en dat de noodzaak voor een richtlijn ter zake van deze rechten niet is aangetoond. Voornoemde rechten zijn reeds verankerd in het nationale strafprocesrecht van de lidstaten en worden daarnaast beschermd door het EVRM, waaraan alle lidstaten zijn gebonden. Ook bevatte het voorstel hoofdzakelijk bepalingen van algemene aard, waarvan de interpretatie bij zowel de implementatie door de lidstaten als in de (internationale) rechtspraak op voorhand zou kunnen verschillen. Conform de toezegging aan de Tweede Kamer is de Nederlandse twijfel ten aanzien van de rechtsgrondslag, subsidiariteit en proportionaliteit actief uitgedragen, zowel op hoogambtelijk als op raadswerkgroepsniveau.

In de onderhandelingen bleek al snel dat Nederland vrijwel geïsoleerd stond in de beoordeling van de subsidiariteit en proportionaliteit van deze richtlijn. Nederland heeft zich vervolgens constructief – en waar nodig constructief-kritisch – opgesteld en een actieve bijdrage geleverd aan de onderhandelingen. Daarbij was de Nederlandse inzet, zoals ook uiteen is gezet in de geannoteerde agenda van de JBZ-Raad van oktober 2014, erop gericht om de bepalingen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen zo helder mogelijk verwoord te krijgen. Ten aanzien van die verplichtingen heeft Nederland bepleit om zo dicht mogelijk bij de verplichtingen en waarborgen te blijven, zoals deze voortvloeien uit artikel 6 van het EVRM en de uitleg die daaraan wordt gegeven in de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Daarbij is ook in het oog gehouden dat de richtlijn een goede balans dient te bevatten tussen de rechten van de verdachte enerzijds en het opsporingsbelang en een efficiënt strafproces anderzijds.

De Nederlandse inspanningen hebben resultaat gehad en de tekst is gedurende de onderhandelingen op verschillende – voor Nederland belangrijke – punten aangepast. Zo is meer aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het EHRM en zijn er in verschillende artikelen van het voorstel waarborgen aangebracht die zorgen voor een juiste balans tussen de rechten van de verdachte enerzijds en het opsporingsbelang en een efficiënt strafproces anderzijds. Dat betreft bijvoorbeeld het voorgestelde vierde lid van artikel 8, dat erin voorziet dat een verdachte tijdelijk van de zitting kan worden verwijderd. Op voordracht van Nederland is nader gespecificeerd dat dit een bevoegdheid betreft die niet de nationale autoriteiten in het algemeen maar de rechter toekomt en dat die bevoegdheid alleen mag worden uitgeoefend wanneer daarbij de rechten van de verdediging worden gerespecteerd. Daarnaast is in artikel 5, tweede lid, nader omschreven onder welke voorwaarden aannames van feitelijke of juridische aard ('presumptions of fact and law') gehanteerd mogen worden. Ook in dat verband is eerbiediging van de rechten van de verdediging een vereiste. Tegelijkertijd biedt die tekst voldoende ruimte voor het systeem van kentekenaansprakelijkheid, zoals dat in Nederland gehanteerd wordt in de Wet administratierechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) en dat door het EHRM in overeenstemming met artikel 6 EVRM is bevonden. Hierover is uw Kamer geïnformeerd in de brief van de Minister van Veiligheid en Justitie van 13 november 2014. Een andere aanpassing waar Nederland zich voor heeft ingezet, is de toevoeging aan overweging 13 dat rekening dient te worden gehouden met de parlementaire immuniteit bij het tegengaan van uitingen over de schuld van een verdachte, voordat deze definitief is veroordeeld, door publieke autoriteiten.

Het geheel overziend is het kabinet tevreden met gemaakte vorderingen. De tekst bevat naar de mening van het kabinet een voldoende basis om gedurende de triloog met het Europees Parlement verder aan te werken. De recente ervaring leert dat ook deze fase van het proces de mogelijkheid biedt tot nadere reflectie en verdere verduidelijking en verbetering van de tekst. De verwachting is dat ook de andere lidstaten met de tekst van de algemene benadering zullen instemmen. De meeste lidstaten hebben zich gedurende de onderhandelingen zeer flexibel opgesteld en de bereidheid tot compromissen bleek bijzonder groot. Het Europees Parlement heeft nog geen verslag opgesteld over deze richtlijn. Het Europees Parlement hecht in het algemeen zeer aan het versterken van de rechten van verdachten en zal naar verwachting streven naar een hoger beschermingsniveau en een uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn.

(...)