

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1771

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2014

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij negen fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche 1: Wijziging vijf richtlijnen arbeidsrecht zeevarenden (Kamerstuk 22 112, nr. 1770)

Fiche 2: Richtlijn inzake de versterking van het vermoeden van onschuld
Fiche 3: Richtlijn procedurele rechten minderjarigen (Kamerstuk 22 112, nr. 1772)

Fiche 4: Richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor van hun vrijheid beroofde personen en rechtsbijstand in Europese aanhoudingsbevelprocedures (Kamerstuk 22 112, nr. 1773)

Fiche 5: Mededeling vrouwelijke genitale verminking uitbannen (Kamerstuk 22 112, nr. 1774)

Fiche 6: Mededeling herstel vertrouwen EU-VS gegevensstromen (Kamerstuk 22 112, nr. 1775)

Fiche 7: Mededeling Europees terrorist finance tracking system (EU TFTS) (Kamerstuk 22 112, nr. 1776)

Fiche 8: Mededeling evaluatie Safe Harbour regime (Kamerstuk 22 112, nr. 1777)

Fiche 9: Mededeling inzake de Comprehensive approach (geïntegreerde benadering) gericht op inzet in conflict- en crisisgebieden (Kamerstuk 22 112, nr. 1778)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

Fiche: Richtlijn inzake de versterking van het vermoeden van onschuld

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

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

Datum ontvangst Commissiedocument

28 november 2013

Nr. Commissiedocument

COM(2013)821

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=1041452

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD(2013) 478, SWD(2013) 479, SWD(2013) 500

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) *Rechtsbasis*

Artikel 82, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

De gewone wetgevingsprocedure. Raad: gekwalificeerde meerderheid.
EP: medebeslissingsprocedure

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Geen

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

De richtlijn wil het recht van personen om voor onschuldig te worden gehouden tot dat zij schuldig zijn bevonden aan het plegen van een strafbaar feit – vaak ook aangeduid als de «onschuldpresumptie» – versterken. Het recht op het vermoeden van onschuld wordt vervolgens geconcretiseerd in een aantal bepalingen. 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.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Artikel 82, tweede lid, VWEU kan theoretisch een grondslag bieden voor dit voorstel. Echter wordt in de ogen van het kabinet niet voldaan aan de in artikel 82, tweede lid, vereiste voorwaarde van noodzaak in het licht van de bevordering van de strafrechtelijke samenwerking.

Subsidiariteit: negatief

Proportionaliteit: niet van toepassing

- *Implicaties/risico's/kansen*

Het voorstel heeft het streven te zorgen voor versterking van het recht op het vermoeden van onschuld in de lidstaten. Dit recht is verankerd in het nationale strafprocesrecht van lidstaten en verder neergelegd in artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 48 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. De voorgestelde regeling blijft beperkt tot enige weinig concrete bepalingen, waarvan de interpretatie bij implementatie door lidstaten en in internationale rechtspraak op voorhand zeer kan verschillen en tot verwarring zal leiden. Het is onduidelijk aan welke normen lidstaten precies moeten voldoen en op welke wijze dat dient te geschieden.

- *Nederlandse positie*

Het kabinet hecht aan een adequate handhaving van het vermoeden van onschuld. Er bestaat echter grote twijfel of de voorgestelde regelgeving op EU-niveau die strekt tot harmonisatie van het nationale strafprocesrecht van de lidstaten daarvoor het geëigende middel is. Het recht op het vermoeden van onschuld is verankerd in het Nederlands strafprocesrecht. De in de richtlijn omschreven aspecten van het recht op het vermoeden van onschuld worden bovendien beschermd door het EVRM en zijn onderwerp van continue ontwikkeling en aanscherping in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De voorgestelde regeling blijft in dat opzicht beperkt tot algemene bepalingen die geen toegevoegde waarde hebben en slechts leiden tot verwarring.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

De richtlijn geeft lidstaten een algemene verplichting te waarborgen dat het vermoeden van onschuld van verdachten wordt gewaarborgd tot dat zij schuldig zijn bevonden aan het plegen van een strafbaar feit. De handhaving van het vermoeden van onschuld wordt vervolgens geconcretiseerd in een aantal bepalingen (artikelen 4 tot en met 7). Autoriteiten dienen zich te onthouden van uitingen over verdachten als zouden zij reeds veroordeeld zijn. Mocht dit wel gebeuren, dan dienen adequate maatregelen voorhanden te zijn. Voorts dient de bewijslast in strafzaken te rusten op het openbaar ministerie. Waar enige ruimte bestaat voor het verschuiven van de balans waar het gaat om de bewijslast (bijvoorbeeld bij de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel) zou dit alleen mogen plaatsvinden indien dit van (groot) belang is en bewijsvermoedens bestreden kunnen worden. Als regel geldt verder dat bij redelijke twijfel over de schuld van een verdachte, deze wordt vrijgesproken. Verder zijn verdachten niet verplicht voor zichzelf belastende verklaringen af te leggen noch 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. Het zwijgen van de verdachte mag door de rechter niet worden

gebruikt ter ondersteuning van vaststelling van de feiten in de zaak. Ten slotte wil de richtlijn het recht van de verdachte om aanwezig te zijn bij berechting versterken. Het gaat in dit verband om enkele algemene voorschriften voor wat doorgaans wordt aangeduid als de verstekregeling in strafzaken: de bepaling van de omstandigheden waaronder behandeling van een strafzaak door de zittingsrechter toch kan plaatsvinden zonder aanwezigheid van de verdachte.

• *Impact assessment Commissie*

Het impact assessment richt zich op onderbouwing van de noodzaak van het voorstel. Die noodzaak is van belang, omdat artikel 82, tweede lid, onderdeel b, VWEU, een grondslag biedt voor vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de rechten van personen in strafzaken voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen. In het impact assessment worden globaal twee redenen vermeld die de noodzaak van een richtlijn zouden moeten onderbouwen. De Commissie stelt dat, hoewel artikel 6 EVRM reeds voorziet in bescherming van het recht op het vermoeden van onschuld, dit niet aan schendingen van dit recht in de weg staat. Dit volgt volgens de Commissie uit het feit dat in een periode van zes jaar in 26 zaken met betrekking tot lidstaten van de EU door het EHRM is geconcludeerd tot schending van het vermoeden van onschuld (op een totaal van ongeveer tien miljoen strafzaken die per jaar plaatsvinden in de Europese Unie). Verder wordt genoemd dat een veroordelende uitspraak van het EHRM weliswaar bindend is maar lidstaten formeel niet verplicht hun recht te wijzigen, en dat op dat punt ook een richtlijn nodig is. Het impact assessment levert overigens geen bewijs aan voor die stelling. Voorts maakt de Commissie – als tweede reden voor de noodzaak van een richtlijn – gewag van de negatieve werking die schending van het recht op het vermoeden van onschuld volgens de Commissie heeft op het vertrouwen van lidstaten in elkaars rechtssystemen. Dit blijkt volgens de Commissie uit studies die zijn of worden verricht naar de praktijk van de rechtspleging in de lidstaten, en het afwijzen van een Europees aanhoudingsbevel in enkele zaken.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Artikel 82, tweede lid, VWEU kan theoretisch een grondslag bieden voor dit voorstel. Echter wordt in de ogen van het kabinet niet voldaan aan de in artikel 82, tweede lid, vereiste voorwaarde van noodzaak in het licht van bevordering van de strafrechtelijke samenwerking, zoals hieronder nader uiteengezet bij het subsidiariteitsoordeel.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Subsidiariteit:

Zoals hierna wordt toegelicht, concludeert het kabinet dat het recht op het vermoeden van onschuld reeds besloten ligt in het recht van de lidstaten en verder wordt beschermd door het EVRM en de rechtspraak van het EHRM. De argumenten die de Commissie naar voren brengt voor de stelling dat deze bescherming onvoldoende is, overtuigen niet. Daarnaast is het zeer de vraag of er in lidstaten daadwerkelijk twijfel bestaat ten aanzien van voldoende respect voor het vermoeden van onschuld in een andere lidstaat en dat die leidt tot problemen in de samenwerking. Er is dan ook naar het oordeel van het kabinet geen reden voor harmoniserende regelgeving op EU niveau ter versterking van het recht op het vermoeden van onschuld. Het subsidiariteitsvereiste moet negatief worden beoordeeld.

In de ogen van het kabinet ontbreekt de noodzaak om te komen tot een voorstel voor een richtlijn ter versterking van het recht op het vermoeden van onschuld. Die noodzaak is van belang, omdat artikel 82, tweede lid, onderdeel b, VWEU een grondslag biedt voor vaststelling van minimumvoorschriften met betrekking tot de rechten van personen in strafzaken *voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen*. Het impact assessment en de toelichting bij het voorstel noemen in dit verband globaal twee redenen. De eerste reden zou zijn dat het nationale recht van de lidstaten en artikel 6 EVRM onvoldoende in staat zouden zijn om schendingen van het vermoeden van onschuld te voorkomen. Dit wordt afgeleid uit het feit dat in een periode van zes jaar in 26 zaken met betrekking tot lidstaten van de EU door het EHRM geconcludeerd is tot schending van het vermoeden van onschuld (op een totaal van ongeveer tien miljoen strafzaken die *per jaar* plaatsvinden in de EU). Anders dan de Commissie aangeeft vindt het kabinet dat niet substantieel te noemen. Deze redeneerwijze miskent voorts ook de functie van de rechtspraak van het EHRM, die mede is gelegen in de nadere ontwikkeling en het uitkristalliseren van de normen neergelegd in het EVRM. Als laatste onderdeel van de eerste reden noemt de Commissie nog dat een veroordelende uitspraak van het EHRM lidstaten niet verplicht hun wetgeving te wijzigen, en daarom een richtlijn nodig zou zijn. Ook dat is een twijfelachtige reden, die niet strookt met de waarneming van het kabinet dat lidstaten in het algemeen op passende wijze voorzien in opvolging van een veroordeling door het EHRM.

De tweede reden voor de richtlijn die wordt genoemd is die van de noodzaak tot versterking van het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten in elkaars rechtsstelsels. De vrees dat het recht op het vermoeden van onschuld in andere lidstaten niet zou worden gerespecteerd, zou volgens de Commissie een concrete aanleiding vormen voor wantrouwen, dat zich op zijn beurt weer zou uiten in bijvoorbeeld het afwijzen van een Europees aanhoudingsbevel. Het kabinet herkent dit, gelet op de ervaringen in de praktijk, niet. Voor zover er sprake is van verminderd vertrouwen in buitenlandse rechtsstelsels is het zeer de vraag of dit terug te voeren is op twijfel over respect voor het vermoeden van onschuld. Nederland heeft dat eerder al aangegeven in reactie op het door de Commissie in 2006 gepresenteerde Groenboek over het vermoeden van onschuld (COM(2006)174); zie Kamerstuk 22 112, nr. 455. Mocht zulks wel aan de orde zijn, dan is in ieder geval geen sprake van een probleem dat noodzaakt tot een instrument op EU-niveau dat het gehele nationale strafprocesrecht van lidstaten aan harmonisatie onderwerpt. Het is in dit verband illustratief dat een instrument ter versterking van het recht op het vermoeden van onschuld van onvoldoende belang werd geacht om op te nemen in de Routekaart procedurele rechten (2009/C 295/01). Die Routekaart richt zich toch juist bij uitstek op minimumvoorschriften inzake de rechten van personen in het strafproces, ter bevordering van onderlinge vertrouwen tussen lidstaten in elkaars rechtsstelsels.

Proportionaliteit:

Nu de subsidiariteitstoets negatief uitvalt, komt het kabinet formeel niet toe aan een beoordeling van de proportionaliteit. Mocht in de onderhandelingen over de richtlijn de subsidiariteit door de meeste lidstaten toch positief worden beoordeeld, dan is een oordeel over de proportionaliteit echter wel nodig en daarom gaat het kabinet hieronder in op de volgens Nederland negatieve aspecten van de proportionaliteit.

Bij beoordeling van de proportionaliteit is vooral van belang of de voorgestelde regeling in overtuigende vorm bij zou kunnen dragen aan

de doelstelling van het versterken van het recht op het vermoeden van onschuld. Daartoe is een heldere normstelling vereist die voor het nationale recht van de lidstaten en voor de strafrechtelijke samenwerking toegevoegde waarde heeft. Tevens is de heldere normstelling van belang in het kader van de uitvoerbaarheid. De richtlijn biedt die heldere normstelling niet. Allereerst bestaat onduidelijkheid over de exacte bedoeling van de richtlijn. Onduidelijk is bijvoorbeeld of lidstaten de onschuldpresumptie nu op grond van de voorgestelde richtlijn ook ergens apart en expliciet in hun strafprocessuele wetgeving dienen neer te leggen. Tijdens de expertmeeting over de onschuldpresumptie die de Commissie in februari 2013 heeft georganiseerd, kwamen verschillende standpunten naar voren over de inhoud van het recht op het vermoeden van onschuld. In het verlengde daarvan bestonden twijfel en verdeeldheid over de vraag wat de inhoud van een eventueel wetgevend instrument op EU-niveau zou moeten zijn. Mogelijk beperkt de richtlijn zich daarom tot enkele weinig concrete bepalingen, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de zeer gedetailleerde rechtspraak van het EHRM inzake het beginsel van *nemo tenetur* – het recht om niet mee te hoeven werken aan eigen vervolging (zie bijvoorbeeld EHRM 5 april 2012 (Chambaz t. Zwitserland)). Het risico bestaat in dit opzicht dat de voorgestelde richtlijn in geen verhouding staat tot het EVRM-kader, met de mogelijke gevolgen van verwarring: nu omdat de indruk zou kunnen ontstaan van een met het EVRM vergeleken lager beschermingsniveau, en in de toekomst door separate ontwikkeling van uitleg van het vermoeden van onschuld door enerzijds het Hof van Justitie van de EU en anderzijds het EHRM (zoals ook aangegeven in de reactie op het Groenboek, zie Kamerstuk 22 112, nr. 455, p. 4). Dit leidt tot de conclusie dat, wil de richtlijn wel toegevoegde waarde hebben, deze anders dan thans het geval, concrete normen zou moeten bieden die zich lenen voor overneming in het nationale recht van de lidstaten. Dit is nadrukkelijk de weg die is gekozen in de richtlijnen ter bescherming van procedurele rechten die de afgelopen jaren tot stand zijn gekomen. Gewezen kan worden op de richtlijn recht op vertolking en vertaling (2010/64/EU), de richtlijn recht op informatie in strafzaken (2012/13/EU) en de richtlijn recht op toegang tot de raadsman (2013/48/EU). Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat onderdelen van de richtlijn die zich potentieel lenen voor nadere uitwerking in een concreet voorschrift, (deels) reeds voorwerp zijn van andere recente EU-instrumenten. Zo geeft de richtlijn recht op informatie in strafzaken reeds de verplichting om verdachten te informeren over hun zwijgrecht. Verder voorziet het kaderbesluit verstekvonnissen (2009/299/JBZ) in regels voor verstekvonnissen in het kader van strafrechtelijke samenwerking. Dit kaderbesluit lijkt daarmee ook al een oplossing te bieden voor het in het impact assessment vermelde afwijzen van Europees aanhoudingsbevelen op grond van het ontbreken van een verstekregeling in de uitvaardigende lidstaat. Instructief in dit verband is voorts dat het genoemde kaderbesluit zich bij het voorschrijven van minimumnormen beperkt tot specifiek de strafrechtelijke samenwerking en niet aanzet tot harmonisatie van het gehele nationale strafprocesrecht. Het zou vanuit het oogpunt van proportionaliteit ook beter zijn geweest als de onderhavige richtlijn zich tot regelgeving voor samenwerking had beperkt, in plaats van in te zetten op een algehele harmonisatie van het nationale strafprocesrecht van lidstaten. Conclusie is dat – mocht de subsidiariteit door lidstaten toch positief worden beoordeeld – de voorgestelde richtlijn ondanks de forse doelstelling van harmonisatie van het nationale strafprocesrecht van lidstaten, bij gebrek aan concrete en heldere bepalingen geen bijdrage kan leveren aan de doelstelling van versterking van het recht op het

vermoeden van onschuld en derhalve niet voldoet aan het proportionaliteitsvereiste.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen*
N.v.t.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

- a) *Consequenties EU-begroting*
Geen.
- b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*
Vooralsnog valt niet te overzien welke financiële consequenties de richtlijn zou hebben. Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.
- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
Geen.
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
De in de concept-richtlijn voorgestelde normen zijn op grond het nationale strafprocesrecht en op grond van artikel 6 EVRM reeds integraal onderdeel van de Nederlandse praktijk en leiden derhalve niet tot kosten voor aanpassing.

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*
Afhankelijk van de wijze van implementatie zal mogelijk het Wetboek van Strafvordering moeten worden aangepast.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
De voorgestelde implementatietermijn van 18 maanden vanaf de datum van publicatie van de richtlijn is veel te kort, indien wijziging van het Wetboek van Strafvordering noodzakelijk is. In dat geval zou een implementatietermijn van 36 maanden wel realistisch zijn.
- c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*
N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

- a) *Uitvoerbaarheid*
Bij ontbreken van concrete normen die neergelegd kunnen worden, is de vraag welke vorm van uitvoering de Commissie voor ogen heeft, anders dan handhaving van de normen die reeds op grond van het EVRM onderdeel uitmaken van het Nederlandse strafproces.
- b) *Handhaafbaarheid*
N.v.t.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Het kabinet hecht aan adequate handhaving van het vermoeden van onschuld. Het kabinet is geen voorstander van de voorgestelde regelgeving op EU-niveau en zal daarop inzetten in de onderhandelingen. De in de voorgestelde richtlijn neergelegde aspecten van het vermoeden van onschuld worden thans reeds beschermd in het Nederlandse strafprocesrecht alsmede op grond van het EVRM, en zijn deze onderwerp van continue ontwikkeling en aanscherping in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). De voorgestelde regeling blijft beperkt tot enige algemene hoofdlijnen, die in dit opzicht geen toegevoegde waarde hebben, en waarvan de interpretatie met betrekking tot de wijze waarop implementatie moet plaatsvinden en uitleg in rechtspraak zal worden gegeven op voorhand zeer kunnen verschillen en tot verwarring kunnen leiden.

Het kabinet heeft zijn positie bepaald mede tegen de achtergrond van de inventarisatie van EU-regelgeving op subsidiariteit en proportionaliteit uit 2013. Daarin is aangegeven dat (harmonisatie van onderdelen van) het strafprocesrecht, wat Nederland betreft, primair een zaak is voor de lidstaten. Voor regelgeving op EU niveau is ruimte in geval van geconstateerde lacunes in de strafrechtelijke samenwerking tussen lidstaten. Dergelijke lacunes bestaan volgens het kabinet in elk geval niet als het gaat om het recht op vermoeden van onschuld.