

Vergaderjaar 2014–2015

32 317

JBZ-Raad

Nr. 255

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 november 2014

Tijdens het algemeen overleg van 8 oktober 2014 over de JBZ-Raad van 9 en 10 oktober 2014 heb ik uw Kamer toegezegd om per brief nader te reageren op de opmerkingen van de Commissie Meijers over de ontwerprichtlijn inzake de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij het proces aanwezig te zijn (2013/0407), u te informeren over het door Nederland tijdens de onderhandelingen ingenomen standpunt ten aanzien van het hanteren van feitelijke en juridische aannames («presumptions of fact and law») en daarbij in het bijzonder stil te staan bij het door de Commissie Meijers aangehaalde raadsdocument van 22 september 2014 (nr. 13304/14). Daarnaast heb ik uw Kamer tijdens het algemeen overleg van 5 november 2014 over strafrechtelijke onderwerpen toegezegd dat ik in die brief tevens uiteen zou zetten hoe het vermoeden van onschuld zich verhoudt tot de aanpak van veelplegers in het verkeer, die ik in mijn brief van 25 september 2014 (Kamerstuk 29 398, nr. 419) heb geschetst. Met de onderhavige brief doe ik deze toezeggingen gestand.

Ik ga eerst in op de wijze waarop ik u heb geïnformeerd over de wijze waarop in de nog niet afgeronde onderhandelingen het Nederlandse standpunt over het hanteren van feitelijke en juridische aannames in het verband van de ontwerprichtlijn is vertolkt. Daarna ga ik in op het door de Commissie Meijers aan de orde gesteld inhoudelijke punt.

Met de Commissie Meijers en uw Kamer hecht de regering veel waarde aan het beginsel van de onschuldpresumptie. Het gaat daarbij om regels en uitgangspunten, die stevig verankerd zijn in ons strafprocesrecht en waaraan Nederland ook gebonden is op grond van het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) en andere mensenrechtenverdragen. De regering betreurt het dan ook dat in de brief van de Commissie Meijers een beeld wordt geschetst van zowel de stand van zaken van de onderhandelingen als van de Nederlandse opstelling, dat op essentiële onderdelen niet juist, dan wel onvolledig, is.

Ik acht het van belang om, voordat ik inhoudelijk inga op de opgeworpen punten van kritiek, eerst het kader te schetsen waarbinnen de discussie dient te worden geplaatst. Daarbij is vooral de status van het raadsdocument van 22 september 2014, dat centraal staat in de brief van de Commissie Meijers, relevant. Tijdens het algemeen overleg op 8 oktober 2014 sprak de D66-fractie haar verbazing uit over het feit dat dit document, dat de nieuwe tekst van de ontwerprichtlijn zou behelzen en dat overal bekend is, niet was opgenomen in de geannoteerde agenda. Van een zodanige tekst was echter in het geheel geen sprake. De onderhandelingen over dit richtlijnvoorstel waren – en zijn ook nu – op het niveau van de raads werkgroep nog gaande.

Het desbetreffende raadsdocument van 22 september 2014 bevatte niet een aangepaste tekst van de richtlijn waarover overeenstemming bestond, maar een door het Italiaanse voorzitterschap opgestelde tekst, waarin het voorzitterschap heeft getracht om de door de verschillende lidstaten tot dan toe naar voren gebrachte punten te verwerken en waar nodig compromissen voor te stellen. Het document betrof het startpunt voor de voortzetting van de besprekingen in de raads werkgroep op 25 september 2014. Dergelijke teksten van het voorzitterschap worden gedurende de onderhandelingen veelvuldig opgesteld en bijgesteld en zij volgen elkaar in hoog tempo op. Het document van 22 september 2014 betreft dan ook geen document dat breed verspreid is, maar een onderhandelingsdocument. Er was dus nog geenszins sprake van een beslissend moment in de onderhandelingen, waarvan is afgesproken dat uw Kamer daarover wordt geïnformeerd. Dergelijke documenten zijn overigens opgenomen in de databank van de Raad, EU-extranet. Uw Kamer heeft ook toegang tot deze databank en kan rechtstreeks kennisnemen van deze documenten.

Eén van de voorgestelde artikelen waarover tijdens de onderhandelingen veelvuldig is gesproken en waarvoor vele tekstvoorstellen de revue zijn gepasseerd, betreft artikel 5. Dat artikel heeft betrekking op de bewijslast, die primair op het openbaar ministerie rust. Indachtig de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) had de Europese Commissie in het oorspronkelijke richtlijnvoorstel reeds voorzien in een uitzondering op deze hoofdregel. In het voorgestelde tweede lid van artikel 5 was neergelegd dat onder bepaalde omstandigheden, op grond van vermoedens van een zeker gewicht, de bewijslast zou kunnen verschuiven naar de verdediging. Voortbordurend op dit tekstvoorstel van de Europese Commissie is tijdens de onderhandelingen in de raads werkgroep aan de orde gekomen dat hier niet zozeer sprake is van een «verschuiving van de bewijslast», maar van «het hanteren van feitelijke en juridische aannames». Hierover bestaat vaste en genuanceerde jurisprudentie van het EHRM. Een voorbeeld van het hanteren van een zodanige aanname betreft het systeem van kentekenaansprakelijkheid, zoals dat in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wet Mulder) wordt gehanteerd. Op grond van de kentekenregistratie biedt artikel 5 van die wet de mogelijkheid om, indien is vastgesteld dat de gedraging heeft plaatsgevonden met of door middel van een motorrijtuig waarvoor een kenteken is opgegeven, en niet aanstonds is vastgesteld wie daarvan de bestuurder is, de sanctie op te leggen aan de kentekenhouder. Deze administratieve sanctie leidt niet tot een registratie in het uittreksel Justitiële Documentatie (strafblad). In een aantal, bij wet bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer betrokkene aannemelijk maakt dat het voertuig tegen zijn wil door een ander is gebruikt, wordt de beschikking vernietigd (zie artikel 8 van de Wet Mulder). De conformiteit van deze vorm van kentekenaansprakelijkheid met het beginsel van het vermoeden van onschuld, dat vervat is in artikel 6 van het EVRM, is in de zaak *Falk tegen Nederland* voorgelegd aan het

EHRM (appl. no. 66273/01). In zijn beslissing van 19 oktober 2004 heeft het EHRM overwogen dat deze regeling van kentekenaansprakelijkheid afdoende recht doet aan de rechten van de verdediging; het EHRM heeft deze regeling in overeenstemming bevonden met artikel 6 EVRM en de klacht niet-ontvankelijk verklaard.

In de brief van 6 oktober 2014 geeft de Commissie Meijers aan kennis te hebben genomen van de herziene tekst van het richtlijnvoorstel, neergelegd in een raadsdocument van 22 september 2014, en uit kritiek op de daarin opgenomen formulering van artikel 5, dat ziet op de bewijslast en het hanteren van feitelijke en juridische aannames in het strafproces. Die kritiek houdt, kort samengevat, in dat de JBZ-Raad een ontoelaatbare uitzondering zou maken op de hoofdregel dat de bewijslast in strafzaken op het openbaar ministerie rust, door in alle strafzaken het gebruik van feitelijke en juridische aannames toe te staan, waarbij voor lichte strafbare feiten geldt dat deze aannames niet weerlegbaar zijn. Dat betekent dat een verdachte zich niet meer mag verweren tegen bewijs tegen hem. Volgens de Commissie Meijers lijkt het erop dat Nederland deze voorstellen tot «omkering van de bewijslast» heeft gedaan. Bovendien zou de beoogde uitzondering volgens de Commissie Meijers niet aansluiten op het Nederlandse systeem van kentekenaansprakelijkheid in de Wet Mulder. Ook zou Nederland er ter onderbouwing van de uitzondering op hebben gewezen dat het EHRM het gebruik van dergelijke aannames toelaat, echter zonder daarbij te vermelden dat het EHRM aan dat gebruik de voorwaarde verbindt dat de rechten van de verdediging daarbij gerespecteerd dienen te worden. Wanneer een uitzondering zoals door Nederland is voorgestaan in de richtlijn zou worden opgenomen, zou de balans tussen rechtsbescherming en criminaliteitsbestrijding zoek zijn, aldus de Commissie Meijers.

Aangezien de Europese Commissie zich in de raads werkgroep op het standpunt stelde dat uit het beginsel van het vermoeden van onschuld voortvloeit dat een gehanteerde aanname altijd weerlegbaar moet zijn, heeft Nederland expliciet de aandacht gevraagd voor de jurisprudentie van het EHRM in dezen, in het bijzonder voor de beslissing in de hiervoor genoemde zaak *Falk*, en bepleit dat het richtlijnvoorstel rekening zou houden met deze jurisprudentie. Het voorzitterschap heeft de lidstaten vervolgens uitgenodigd om tekstvoorstellen voor artikel 5 aan te leveren. Mede om te voorkomen dat de richtlijn Nederland ertoe zou dwingen het door het EHRM akkoord bevonden systeem van de Wet Mulder te verlaten, heeft Nederland gehoor gegeven aan die oproep en een tekstvoorstel ingediend.

Dat tekstvoorstel is, in een voetnoot, integraal weergegeven in het raadsdocument van 22 september 2014. De brief van de Commissie Meijers behelst slechts een zeer beperkte weergave van dat tekstvoorstel, die een onvolledig, zo niet onjuist, beeld schetst van het Nederlandse standpunt. Nederland heeft getracht zo dicht mogelijk bij de jurisprudentie van het EHRM te blijven en heeft een primair en een secundair tekstvoorstel ingediend. Primair is voorgesteld dat artikel 5, tweede lid, zou bepalen dat het gebruik van feitelijke en juridische aannames is toegestaan binnen redelijke grenzen, waarbij rekening dient te worden gehouden met hetgeen in het geding is en onder de voorwaarde dat de rechten van de verdediging gerespecteerd worden. In een bijbehorende overweging zou daarbij nader worden uitgelegd dat lidstaten gehouden zijn daarbij een redelijke belangenafweging toe te passen en gebonden zijn aan het proportionaliteitsvereiste. Dit door Nederland geprefereerde tekstvoorstel heeft het Italiaanse voorzitterschap niet overgenomen. Als terugvaloptie had Nederland voorgesteld dat de tekst van het tweede lid erin zou voorzien dat het gebruik van feitelijke en juridische aannames

binnen redelijke grenzen is toegestaan, waarbij die aannames in beginsel weerlegbaar zijn en alleen gehanteerd mogen wanneer de rechten van de verdediging gerespecteerd worden. In een bijbehorende overweging zou in die constructie nader worden uiteengezet dat lidstaten ten aanzien van lichte strafbare feiten («minor offences») zoals lichte verkeersovertredingen – die niet kunnen leiden tot een strafblad – kunnen bepalen dat de aannames niet weerlegbaar zijn. Ook in dit secundaire tekstvoorstel betreft het mitsdien geen algehele, ongeclausuleerde uitzondering voor lichte strafbare feiten, maar een uitzondering die aan strikte voorwaarden is gebonden. Anders dan de Commissie Meijers aangeeft, heeft Nederland ook bij dit tekstvoorstel benadrukt dat de rechten van de verdediging gerespecteerd dienen te worden. Dit alternatieve tekstvoorstel is door het voorzitterschap opgenomen in het raadsdocument van 22 september 2014, zij het dat in het tweede lid werd neergelegd dat aannames «in beginsel, altijd» weerlegbaar zijn.

Op basis van dat tekstvoorstel is vervolgens verder gesproken, waarna het voorzitterschap de JBZ-Raad verzocht heeft om als algemeen richtsnoer voor de verdere uitwerking van artikel 5, tweede lid, te bevestigen dat bij het gebruik van feitelijke of juridische aannames de rechten van de verdediging gerespecteerd dienen te worden. Zoals u in het verslag van de JBZ-Raad, dat u op 29 oktober 2014 is toegezonden, heeft kunnen lezen, heeft de regering dat richtsnoer ook tijdens de JBZ-Raad volledig onderschreven.

Het Nederlandse standpunt, zoals hiervoor weergegeven, sluit aan bij het Nederlandse rechtssysteem en is ook conform de algemene uitgangspunten die Nederland bij de onderhandelingen over deze richtlijn hanteert, die ook in de geannoteerde agenda zijn opgenomen. De Nederlandse inzet is erop gericht om de bepalingen van de richtlijn en de daaruit voortvloeiende verplichtingen zo helder mogelijk verwoord te krijgen en ten aanzien van die verplichtingen zal Nederland bepleiten om zo dicht mogelijk bij de verplichtingen te blijven, zoals deze voortvloeien uit artikel 6 EVRM en de uitleg die daaraan wordt gegeven in de jurisprudentie van het EHRM. Een ander belangrijk uitgangspunt daarbij is dat, binnen de grenzen die ons Wetboek van Strafvordering en het EVRM daaraan stellen, het strafproces niet onnodig wordt belast. Voor zover de Commissie Meijers ter zake van deze uitgangspunten opmerkt dat het EVRM slechts minimumnormen omvat en dat het de regering niet zou misstaan het minimum los te laten en zich in te spannen voor een «juiste balans tussen de rechten van verdachten en effectieve criminaliteitsbestrijding» merk ik nog op dat de regering afstand neemt van de suggestie die hierin besloten ligt, dat deze balans in de jurisprudentie van het EHRM niet juist zou zijn. Het EVRM voorziet in een systeem waarin geborgd is dat steeds, aan de hand van de individuele feiten en omstandigheden van de voorliggende zaak, de juiste balans wordt gevonden tussen de rechten van de verdachte en een effectief strafproces. De jurisprudentie van het EHRM is niet statisch, maar kristalliseert zich steeds verder uit en wordt waar nodig ook steeds aangescherpt. De regering acht het van groot belang dat de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn aansluiten bij die uit het EVRM. Onduidelijkheid en divergerende jurisprudentie zouden leiden tot langere procedures en zouden het strafproces onnodig belasten. Daarbij wijs ik er nog op dat ook het Hof van Justitie van de Europese Unie bij de uitleg van grondrechten waar mogelijk ook steeds aansluiting zoekt bij het *acquis* van het EHRM.

Zoals ik hiervoor reeds heb benadrukt, zijn de onderhandelingen over deze ontwerp-richtlijn op dit moment nog gaande. In het meest recente onderhandelingsdocument van 11 november 2014 bepaalt het tweede lid van artikel 5 dat lidstaten binnen redelijke grenzen aannames van feitelijke

of juridische aard mogen hanteren, waarbij deze aannames weerlegbaar zijn en hoe dan ook alleen gehanteerd mogen worden wanneer deze de rechten van de verdediging respecteren. In een overweging worden de voorwaarden waaraan de aannames moeten voldoen nader uiteengezet, waarbij wordt aangesloten bij de jurisprudentie van het EHRM. Naar onze mening houdt deze tekst rekening met de relevante jurisprudentie van het EHRM en past het Nederlandse systeem van kentekenaansprakelijkheid binnen deze bepaling.

Het Italiaanse voorzitterschap heeft de onderhandelingen over deze ontwerprichtlijn, die in juli van dit jaar zijn gestart, zeer voortvarend opgepakt en streeft ernaar om reeds in de JBZ-Raad van 4-5 december a.s. een algemene benadering vast te stellen. De regering zal daar in de geannoteerde agenda voor die JBZ-Raad vanzelfsprekend uitvoerig op ingaan.

Tot slot kom ik dan toe aan de vraag van de D66-fractie tijdens het algemeen overleg inzake strafrechtelijke onderwerpen hoe mijn voornemen om een aantal verkeersovertredingen, de zogenoemde «hufter» feiten, uit de Wet Mulder te halen en deze voortaan af te doen binnen het strafrecht zich verhoudt tot het beginsel van het vermoeden van onschuld. Zoals ik in de hiervoor genoemde brief van 25 september 2014 reeds uiteen heb gezet, is het op grond van artikel 181 van de Wegenverkeerswet 1994 mogelijk om strafbeschikkingen uit te vaardigen tegen de eigenaar of houder van een motorrijtuig, in het geval een strafbaar feit wordt begaan door een bij de ontdekking van het feit onbekend gebleven bestuurder van dat motorrijtuig. Bij deze feiten zal net als nu al het geval is bij strafrechtelijke overtredingen die op kenteken worden geconstateerd aan de kentekenhouder de gelegenheid worden geboden om – indien hij niet zelf de bestuurder is geweest – de feitelijke bestuurder bekend te maken. Indachtig de jurisprudentie van het EHRM, zoals ik die hiervoor heb weergegeven, wordt het beginsel van het vermoeden van onschuld hier ten volle gerespecteerd.

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