

Vergaderjaar 2013–2014

**22 112**

## **Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie**

**Nr. 1845**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 16 mei 2014

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie en de vaste commissie voor Europese Zaken hebben op 20 maart 2014 overleg gevoerd met Minister Opstelten van Veiligheid en Justitie en Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie over:

- **EU-voorstel d.d. 19 december 2013, Richtlijn vermoeden van onschuld en aanwezigheid bij strafproces, COM (2013) 821;**
- **EU-voorstel d.d. 19 december 2013, Richtlijn procedurele waarborgen verdachte of beklaagde kinderen, COM (2013) 822;**
- **EU-voorstel d.d. 19 december 2013, Richtlijn rechtsbijstand bij vrijheidsbeneming en bij procedures inzake Europees aanhoudingsbevel, COM (2013) 824;**
- **de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, d.d. 17 januari 2014, Fiche: Richtlijn inzake de versterking van het vermoeden van onschuld (Kamerstuk 22 112, nr. 1771);**
- **de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, d.d. 17 januari 2014, Fiche: Richtlijn procedurele rechten minderjarigen (Kamerstuk 22 112, nr. 1772);**
- **de brief van de Minister van Buitenlandse Zaken, d.d. 17 januari 2014, Fiche: Richtlijn betreffende voorlopige rechtsbijstand voor van hun vrijheid beroofde personen en rechtsbijstand in Europese aanhoudingsbevelprocedures (Kamerstuk 22 112, nr. 1773).**

Van dit overleg brengen de commissies bijgaand geredigeerd woordelijk verslag uit.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,  
Jadnanansing

De voorzitter van de vaste commissie voor Europese Zaken,  
Knops

De waarnemend griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en  
Justitie,  
Van Doorn

**Voorzitter: Van der Steur**  
**Griffier: Tielens-Tripels**

Aanwezig zijn vier leden der Kamer, te weten: Berndsen-Jansen, De Wit, Recourt, en Van der Steur,

en Minister Opstelten en Staatssecretaris Teeven van Veiligheid en Justitie, die vergezeld zijn van enkele ambtenaren van hun ministerie.

Aanvang 17.00 uur.

De **voorzitter**: Ik heet de Minister en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en hun ondersteuning van harte welkom, en uiteraard ook de leden. Ik heb een bericht van verhindering ontvangen van mevrouw Helder van de PVV-fractie. De heer Recourt van de PvdA-fractie heeft gemeld dat hij iets later zal komen.

Mevrouw **Berndsen-Jansen** (D66): Voorzitter. De Europese voorstellen die vandaag voorliggen, raken aan zeer wezenlijke aspecten van het strafproces. Mijn fractie juicht gemeenschappelijke minimumnormen voor een eerlijk proces zeer toe, maar over de realisatie en de noodzaak valt wel het een en ander te zeggen. Inhoudelijk over de drie EU-voorstellen het volgende. Het vermoeden van onschuld is een beginsel van de rechtsstaat, vastgelegd in het EU-Handvest van de grondrechten en in artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Toch meent de Europese Commissie dat er een EU-richtlijn nodig is. Het EVRM dwingt lidstaten onvoldoende tot aanpassingen en lidstaten schenden het onschuldbeginsel nog te vaak. Het kabinet heeft het over de verwarring die door deze richtlijn kan ontstaan. Graag een toelichting daarop.

Het kabinet meent dat de voorgestelde regeling te beperkt is tot «algemene bepalingen, die geen toegevoegde waarde hebben». Betekent die zinsnede dat het kabinet wél een toegevoegde waarde zou kunnen zien in een verruiming met specifieke bepalingen, of ziet het kabinet geen enkele aanleiding om in Europa het onschuldbeginsel te versterken? Erkent het kabinet dat een meer dwingende hand nodig kan zijn om een feitelijke harmonisatie tussen de lidstaten op dit punt te bereiken, en er dus voor te zorgen dat nationale rechtsstelsels de waarborgen gelijkwaardig regelen? Is het kabinet voornemens om de Europese Commissie om een nadere onderbouwing van haar voorstel te vragen of moet het voorstel van tafel?

Nu de procedurele waarborgen. Er dient extra oog te zijn voor kwetsbare personen in het strafproces. Dat geldt voor slachtoffers, maar evenzeer voor kwetsbare verdachten. Het kabinet meent dat de verbetering van de procespositie van minderjarigen beter aan de lidstaten zelf kan worden overgelaten, maar oordeelt positief met betrekking tot de subsidiariteit, in tegenstelling tot de Kamer. Mijn fractie bespeurt hierin een wat tweeslachtige houding van het kabinet. Enerzijds wordt de doelstelling van de richtlijn onderschreven, wordt de bijzondere bescherming van verdachte minderjarigen onderkend en heeft Nederland de subsidiariteit eerder positief beoordeeld. Anderzijds ziet het kabinet nu geen lacunes die aanleiding zouden geven voor optreden door de EU, terwijl dit voorstel rechtstreeks voortvloeit uit de routekaart met betrekking tot procedurele rechten. In hoeverre past het om op dat gebied terugtrekkende bewegingen te maken? Mijn fractie heeft sympathie voor het lacuneargument. In hoeverre kan een nadere onderbouwing van het voorstel door de Europese Commissie aan de orde zijn?

Nu de rechtsbijstand. De Europese Commissie constateert tussen lidstaten grote verschillen in gefinancierde rechtsbijstand en spreekt van onvoldoende bescherming in strafprocessen. Ook hierbij is het van belang dat

er een gelijkwaardig minimumniveau wordt bereikt. Dat onderschrijft het kabinet. Het kabinet vindt het niet noodzakelijk dat het voorstel zich uitstrekt tot andere strafzaken dan de wat zwaardere zaken, of tot het Europese aanhoudingsbevel. Het verbaast mijn fractie niet dat het kabinet daar niet warm voor loopt, met een bezuiniging van 85 miljoen in het verschieft. Kan het kabinet toelichten waarom het dit niet noodzakelijk acht? Het kabinet stelt dat alle lidstaten moeten voorzien in een stelsel van gefinancierde rechtsbijstand voor niet-aangehouden verdachten. Op welke wijze gaat Nederland zich hiervoor hardmaken in Brussel? Is hier draagvlak voor? Welke invulling van de means-and-merits-test wordt in dit verband precies bepleit?

Ik rond af met de gemeenschappelijke minimumnormen voor een eerlijk proces. Het is belangrijk dat ook de Kamer de vinger aan de pols kan houden bij de voortgang van de onderhandelingen en de ontwikkelingen in dit dossier. Kunnen we met het kabinet afspreken dat wij voorafgaande aan iedere JBZ-Raad in ieder geval een update krijgen toegestuurd van de onderhandelingen en ontwikkelingen in dit dossier en dat het kabinet daarbij telkens zijn positie kenbaar maakt jegens de ontwikkelingen?

De heer **De Wit** (SP): Voorzitter. We hebben over deze drie richtlijnen inmiddels een aantal briefings gehad: van de Nederlandse Orde van Advocaten, van de Europese Commissie zelf en van het ministerie. De SP-fractie vond die verhelderend. Mijn fractie is wel terughoudend met betrekking tot de inmenging van Europese regels in ons strafrecht en het strafprocesrecht. Het strafrecht moet een nationale bevoegdheid blijven, maar het is een feit dat we al jarenlang werken op basis van het beginsel van wederzijds vertrouwen in de rechtsstelsels van de lidstaten. Strafrechtelijke vonnissen uit andere landen moeten we erkennen en op basis van het Europese aanhoudingsbevel moet een Nederlander zonder inhoudelijke rechterlijke toets worden uitgeleverd aan een ander land. De SP heeft hier heel vaak kritiek op gehad, omdat het strafproces in andere EU-landen behoorlijk te wensen overliet, rechten werden geschonden en de detentieomstandigheden – om het maar voorzichtig uit te drukken – onder de maat waren. Om het wederzijdse vertrouwen daadwerkelijk te bevorderen, ontkomen we er volgens mij niet aan om eraan te werken dat het strafproces in alle lidstaten eerlijk verloopt. De SP heeft daar eerder op aangedrongen. Met deze drie EU-richtlijnen wordt beoogd om daaraan juist een bijdrage te leveren. De SP vindt het goed dat het recht op toegang tot een advocaat bij het strafproces wordt aangevuld door de richtlijn met betrekking tot voorlopige rechtsbijstand. Ik vraag de regering, zich niet te verzetten tegen het onderdeel dat de rechtsbijstand wordt versterkt door de uitvoerende en de uitvaardigende lidstaat bij het Europese aanhoudingsbevel. Dat is juist efficiënt. Je kunt van een advocaat niet verwachten dat hij zich in korte tijd het recht van een andere lidstaat eigen maakt; dat vinden de advocaten overigens ook zelf. Wij zijn het wel eens met de Nederlandse regering als zij de uitbreiding van rechtsbijstand bepleit voor niet-aangehouden verdachten in zwaardere strafzaken.

Ik heb in deze drie richtlijnen geen wezensvreemde zaken kunnen ontdekken, waar wij pertinent tegen zouden moeten zijn. Gek genoeg kom ik de fundamentele kritiek dat er onderdelen zouden zijn die pertinent niet deugen, ook niet echt tegen in het standpunt van de regering. Ik ben dan ook enigszins verbaasd over de kritische ontvangst door Nederland van deze richtlijnen met strafprocessuele waarborgen. De Nederlandse regering kijkt heel gedetailleerd naar de vraag of wij in Nederland behoefte hebben aan deze voorschriften. Dat is inderdaad een belangrijke vraag, maar volgens mij miskent Nederland daarmee dat het, bijvoorbeeld, juist ook moet gaan om de vraag of de rechten van Nederlanders in andere lidstaten zijn gewaarborgd. Ik kan me dan ook niet aan de indruk onttrekken dat het voor de regering vooral een geldkwestie is. Bij de

richtlijn met betrekking tot minderjarigen gaat het om enkele miljoenen. In het stuk is sprake van 136 miljoen voor de gehele EU. Bij de richtlijn met betrekking tot voorlopige rechtsbijstand gaat het om 10 miljoen. Los van de kwestie of je dergelijke fundamentele vraagstukken moet laten afhangen van de vraag of ze geld kosten, zijn dit voor mij geen bedragen waarvan ik steil achterover sla. Het argument dat de rechten al voldoende zijn verzekerd in het EVRM en in het Kinderrechtenverdrag, vind ik niet valide. De Minister weet zelf ook dat de zeer globaal omschreven bepalingen uit die verdragen door deze richtlijnen specifiek worden ingevuld. Het gaat juist om de gebrekkige naleving in bepaalde lidstaten. Verder is er het voordeel dat er een inbreukprocedure kan worden gestart bij een niet-tijdige of niet-correcte implementatie. Dat is beter dan achteraf reageren bij een schending, via een procedure bij het Europese Hof. Om alle genoemde redenen verzoekt de SP-fractie de regering om een positievere toon aan te slaan. Het kan niet zo zijn dat we aan de ene kant een blind vertrouwen hebben in de strafrechtspraak van andere EU-landen en daarom vonnissen erkennen en personen zonder toets overleveren aan andere landen, en aan de andere kant voorstellen die de processuele waarborgen van verdachten regelen, afwijzen omdat die voor Nederland niet nodig zouden zijn en ze financiële consequenties hebben. Tot slot verzoek ik de regering om de Kamer gedetailleerd op de hoogte te houden van de afspraken die we maken in het kader van het behandelvoorbehoud, van de voortgang op dit dossier, van het standpunt van de regering en eventuele wijzigingen en nuances daarin, van het verschuiven van de opvattingen van andere lidstaten en van de belangrijkste discussiepunten die hierbij aan de orde komen.

#### **Voorzitter: Berndsens-Jansen**

De heer **Van der Steur** (VVD): Voorzitter. Wij spreken vandaag over drie voorstellen voor richtlijnen die zijn uitgevaardigd door EU-Commissaris Reding. De Commissie zegt dat alle drie de voorstellen gaan over het harmoniseren van al bestaande rechten op het niveau van een minimumstandaard, en eigenlijk om de universele Europese rechten met betrekking tot het strafproces. Maar als dit een minimumharmonisatie zou zijn, zou het de Nederlandse Staat helemaal geen geld hoeven te kosten, omdat Nederland al aan alle minimale eisen voldoet. Wij zijn immers al gehouden om te voldoen aan alle Europese en internationale verdragen, en in onze eigen Grondwet, Wetboek van Strafrecht en Wetboek van Strafvordering zijn die waarborgen ook al expliciet opgenomen. Er is geen verzoek uit de Kamer om hier anders of uitgebreider mee om te gaan. Desondanks hebben we inmiddels van de Nederlandse Orde van Advocaten geleerd dat de Nederlandse advocatuur, in haar huidige omvang, het werk dat voortvloeit uit de implementatie van deze voorstellen niet zal aankunnen. Slechts een van die twee zaken kan kloppen. Óf de Nederlandse Orde van Advocaten heeft ongelijk, omdat dit een minimumharmonisatie is terwijl iedereen al voldoet aan alle eisen; dan is er ten opzichte van de situatie van vandaag geen enkele extra advocaat nodig. Óf dit is geen minimale harmonisatie van de al bestaande, universele Europese rechten, en die uitbreiding is zo groot dat de Nederlandse advocatuur in haar huidige omvang het werk niet aankan. De VVD-fractie is ervan overtuigd geraakt dat het laatste het geval is. Dat bleek onder meer tijdens de interparlementaire conferentie in Brussel van gisteren, waar ik als rapporteur bij mocht zijn. Daarin uitten meerdere lidstaten grote bezwaren tegen deze uitbreiding van de rechten en procedurele voorwaarden, juist omdat – aldus heel veel lidstaten – er nog zo ontzettend veel wetgeving ter implementatie voorligt, dat dit gewoon te veel van het goede is. Zij willen juist veel beter kunnen focussen op een goede, snelle en efficiënte implementatie van alles wat er al is, in plaats

van dat er nu weer drie nieuwe richtlijnen worden gelanceerd die een enorme hoeveelheid extra werk meebrengen. Om die reden is de VVD-fractie zeer kritisch op deze drie richtlijnen. De uitgangspunten zijn zo prachtig dat je er niets tegen kunt hebben, maar de wijze van uitwerking ervan – althans zoals de bedoeling is – gaat de VVD-fractie veel te ver. Dat geldt met name ten opzichte van de huidige situatie in Nederland. Wij zien dan ook geen noodzaak om de bestaande rechten en verplichtingen uit te breiden. Wij onderschrijven de kritische toon die het kabinet blijkt de BNC-fiches heeft aangeslagen. Ten eerste vinden wij dat subsidiariteit zich tegen deze richtlijnen verzet; wij gaan namelijk zelf over ons strafrecht. De heer De Wit zei dit al, al was zijn conclusie anders. Daarnaast hebben wij grote twijfels over de proportionaliteit van deze voorstellen en over de praktische uitwerking ervan. Wij steunen het kabinet dus in zijn kritische geluiden. De VVD-fractie vraagt het kabinet om de Kamer zodanig tijdig te informeren, dat zij de inzet nog kan bespreken voordat de onderhandelingen in een beslissende of afrondende fase komen. Het dient daarbij te gaan over alle opties die ter besluitvorming voorliggen in de Raad en in de onderliggende overlegfora, die gevolgen kunnen hebben voor belangrijke elementen van de voorgestelde richtlijnen en/of de Nederlandse inzet. Wij verzoeken de Minister om de Kamer te informeren wanneer hij voorziet dat hij in de onderhandelingen zal moeten afwijken van het kabinetsstandpunt, zoals is weergegeven in de BNC-fiches en/of nadien vastgelegd met de Kamer. Wij zouden het op prijs stellen als de Minister zorg draagt voor periodieke informatie aan de Kamer, bijvoorbeeld elk kwartaal, over de voortgang van de onderhandelingen, zodat de Kamer goed de vinger aan de pols kan houden als de onderhandelingen onverhoopt lang duren. Dat ligt natuurlijk voor de hand, omdat de Europese Unie zeer binnenkort in een verkiezingsstrijd terechtkomt; we kunnen dan verwachten dat er in de eerstkomende maanden inhoudelijk niet zo heel veel zal worden gedaan. Ten slotte vragen wij de Minister of de informatieafspraken die we nu maken met betrekking tot de behandelvoorbehouden op de richtlijn over het vermoeden van onschuld en rechtsbijstand, ook kunnen gelden voor het gehele wetgevingspakket waarmee wij worden geconfronteerd; dus ook voor de richtlijn die ziet op de waarborgen voor verdachte of beklagde kinderen.

Ik sluit af. Wij zouden natuurlijk heel graag zien dat iedereen in Europa dezelfde rechten en verplichtingen heeft als in Nederland, ook als hij onverhoopt in Zuid-Frankrijk wordt gearresteerd. Dit argument gebruikt de Europese Commissie ook. Ik ben ervan overtuigd dat die verplichting in Europa allang bestaat en dat de lidstaten er gewoon rechtstreeks op kunnen worden aangesproken als ze zich daar niet aan houden. Daarvoor heb je geen richtlijnen nodig die veel verder gaan dan noodzakelijk is.

De heer **De Wit** (SP): Ik wil de heer Van der Steur over dat laatste een vraag stellen. In de briefings is een- en andermaal naar voren gekomen dat dit weliswaar ook gaat over Nederland, maar met name over de andere lidstaten. De overtuiging van de heer Van der Steur dat het in andere lidstaten wel goed is, is zo te weerleggen met een verwijzing naar een aantal zaken uit Polen, die absoluut niet deugen. Die kan ik hem zo noemen. In de briefings kwam naar voren dat we juist daarnaar moeten kijken. Mogelijk is het in Nederland wel in orde, maar het gaat erom dat het ook in andere lidstaten in orde is. Daarom hebben wij die richtlijnen nodig.

De heer **Van der Steur** (VVD): Ik ben het geheel met de analyse van de heer De Wit eens. Wij weten allen dat in andere Europese lidstaten nog niet altijd de standaard wordt toegepast die zou moeten worden toegepast. Dat hebben wij veelvuldig met elkaar uitgewisseld in het kader van het Europees arrestatiebevel. Maar let op: die standaard moet nu al

worden toegepast. Daar heb je geen richtlijn voor nodig en dat is nu precies het punt. De lidstaten die het betreft, zijn nog niet eens in staat om te voldoen aan de huidige standaard of minimumvoorwaarden die in alle Europese verdragen staan en bijvoorbeeld in het Kinderrechtenverdrag. Vervolgens gaan wij een extra set regels stellen, waarvan wij hopen dat zij er wel aan voldoen. Dat is nu precies waar de VVD op wijst. Zorg ervoor dat iedereen voldoet aan de huidige set voorwaarden in plaats van een nieuwe set op te leggen, die veel verder gaat dan nodig is. Dan hebben wij een goede stap vooruit gezet.

De heer **De Wit** (SP): Dit raakt aan het eerste punt dat ik genoemd heb. Zolang ik te maken heb met JBZ wordt ons al voorgehouden dat wij vertrouwen moeten hebben in het rechtsstelsel van andere lidstaten. Op basis van dat vertrouwen is een aantal afspraken gemaakt. Waarom moet ik vertrouwen hebben in andere rechtsstelsels, als de onderliggende regels, met name de processuele regels, per land kunnen worden ingevuld? Is het dan ook niet vanzelfsprekend dat je het vertrouwen pas geeft op het moment dat je kunt zien dat die processuele regels er zijn, dat ze kloppen en dat ze worden gehandhaafd? Pas dan kun je daar het vertrouwen in de rechtsstelsels aan vastkoppelen.

De heer **Van der Steur** (VVD): Ik ben het geheel met de heer De Wit eens. Hij heeft mijn bijdrage van de afgelopen vier jaren gevolgd. Ik ben zeer kritisch als het gaat om het vertrouwen in andere lidstaten. Die mening, die soms vanuit de regering, maar vaak vanuit Europa wordt verkondigd, deel ik dan ook niet. Ik ben er heel bezorgd over dat lidstaten nog lang niet klaar zijn om te voldoen aan al die richtlijnen en verordeningen die wij de afgelopen jaren op hen hebben afgevuurd. Dat is precies de reden waarom mijn fractie zeer kritisch is over deze drie nieuwe richtlijnen. Die stellen nieuwe voorwaarden aan deze landen, terwijl zij nog niet eens voldoen aan de huidige set voorwaarden. Hoe mooi dit ook allemaal is en nog los van de vraag of dit wel een minimumharmonisering is – dat is het niet – gisteren is tijdens de interparlementaire conferentie door een aantal lidstaten, waaronder specifiek Oost-Europese lidstaten, een klacht geuit in de trant van: val ons nu niet lastig met nieuwe regels, maar laat ons nu eerst nakomen wat wij al moesten doen. Ik denk dat de heer De Wit en ik het wat dat betreft met elkaar eens zijn, maar wij trekken elk een andere conclusie. De heer De Wit zegt: er moeten wel nieuwe richtlijnen komen, maar ik zeg: nee, wacht daar nu mee totdat men er klaar voor is. Ik heb dat vertrouwen zeker niet. Ik zou willen zeggen: vertrouwen is goed, maar controleren is aanzienlijk beter.

De **voorzitter**: Misschien zouden de antwoorden op interrupties iets korter kunnen.

De heer **Van der Steur** (VVD): Ik dacht dat wij een half uur extra hadden gekregen en de heer Recourt moet zich nog een beetje voorbereiden.

De **voorzitter**: Nee, nee, nee, en ik had trouwens de voorzittersshamer nog niet teruggegeven. Dat ga ik bij dezen doen. Het voorzitterschap wordt weer overgenomen door de heer Van der Steur.

#### **Voorzitter: Van der Steur**

De **voorzitter**: Mij rest als voorzitter de leden erop te wijzen dat de beantwoording van interrupties wat korter kan. Ik geef graag het woord aan de heer Recourt van de PvdA-fractie.

De heer **Recourt** (PvdA): Voorzitter. Het is inderdaad een punt van discussie of het wat korter kan, maar dit interruptiedebatje raakte volgens



mij wel de kern van het probleem, in ieder geval van het probleem zoals ik dat heb ervaren. Wij gaan binnen Europa samenwerken op het gebied van justitie en strafrecht. Om samen te werken moet je vertrouwen in elkaar hebben. Om vertrouwen in elkaar te hebben, moet je weten dat de rechtswaarborgen die wij in Nederland aan het systeem stellen, en aan de uitkomsten daarvan, ook worden gehandhaafd in andere landen. Dat is geen nieuw debat; ik heb wel eens gepleit voor een Europa van twee snelheden, namelijk doorgaan met die landen waarvan wij zeker weten dat zij de zaken op orde hebben wat Schengen en de euro betreft. De legitimatie vanuit Europa voor deze richtlijnen, niet zozeer in de trant van «kijk niet naar uw eigen land, of het daar goed geregeld is», maar meer in de trant van «dit is ter bescherming van het vertrouwen in elkaar», kan ik volgen, ware het niet dat het vooral een procedurele oplossing is. Dat hoor ik de heer Van der Steur ook zeggen. Het lijkt een oplossing die van achter bureaus is bedacht, waarbij wij altijd graag in schema's en procedures denken. Op papier ziet het er dan mooi uit, maar mijn twijfel betreft vooral de uitvoering en de handhaving. Mijn eerste vraag aan de Minister is: Op welke wijze wordt er binnen Europa materieel, inhoudelijk, bezien of basiswaarborgen worden nageleefd? Op het moment dat dit niet het geval is, wat zijn daarvan dan de consequenties? Dat zou mijn vertrouwen in ieder geval flink vergroten. We hebben gelukkig positieve ontwikkelingen gezien op het dossier Hongarije.

Dat was op een vrij abstract rechtsstatelijk niveau, maar het gaat mij ook om de vraag wat de positie van minderjarigen in voorlopige hechtenis is. Kan de advocaat altijd in de praktijk zijn werk doen? Vooral bij de richtlijn inzake de procedurele rechten van minderjarigen speelt dit dilemma het meest. Je kunt zeggen dat het voor Nederland niet geldt. Als ik er door de subsidiariteitsbril naar kijk, zeg ik: weg ermee, want die hebben we hier helemaal niet nodig. Maar hebben wij die voor andere landen ook niet nodig en moet onze ambitie voor Europa niet zijn dat wij ook andere landen op hetzelfde niveau krijgen?

Bij de rechtsbijstand voor verdachten is het natuurlijk een beetje andersom. Wij dachten altijd dat Nederland bovenaan de lijst staat als het gaat om waarborgen, maar nu zegt Europa: dat is helemaal niet waar, dat moet Nederland zelf beter doen. Hierover heb ik een aantal vragen. Is de richtlijn een uitwerking van het Salduz-arrest? Hoe ziet de Minister deze richtlijn in het licht van het Salduz-arrest? Is de vrees van de advocaat terecht dat deze richtlijn een uitbreiding van het aantal zaken betreft? Dat lijkt mij sowieso het geval. Is de vrees terecht dat men hiervoor onvoldoende capaciteit heeft?

Ik kom tot een conclusie. Het begintijdstip van dit algemeen overleg is vervroegd en ik kon echt niet eerder komen dan ik gekomen ben. Dat maakt dat ik een aantal vragen niet heb gehoord. Ik hoorde echter de heer Van der Steur een aantal vragen stellen in voorwaardelijke zin, wat betreft het goed informeren van de Kamer enzovoort. Daar sluit ik mij bij aan. Ten aanzien van de richtlijn inzake vermoeden van schuld beoordeelt mijn fractie het subsidiariteitsvereiste als negatief. Over de richtlijn inzake procedurele rechten van minderjarigen heb ik mijn vragen gesteld. Louter vanuit subsidiariteit en proportionaliteit geredeneerd zou ik zeggen dat de richtlijn voor Nederland niet aan de lat komt. De richtlijn inzake rechtsbijstand voor verdachten vind ik het lastigst, omdat Nederland zelf daaraan niet lijkt te voldoen, maar ik wacht even de antwoorden van de Minister af.

De vergadering wordt van 17.27 uur tot 17.33 uur geschorst.

Minister **Opstelten**: Voorzitter. Ik dank de geachte afgevaardigden voor hun bijdragen. Wij stellen het op prijs dat u bereid was om iets eerder te beginnen. Dat stelt ons in de gelegenheid om ook bij andere dingen



aanwezig te zijn. Wij beschouwen dit natuurlijk ook als een procedureel punt, in het kader van het voorbehoud dat de Kamer heeft gemaakt. Er is een briefing geweest over de conceprichtlijnen, waarover het kabinet een standpunt heeft ingenomen. De BNC-fiches vormen het vertrekpunt voor onze onderhandelingen. Sommige zaken zijn in onderhandeling; andere zullen in de loop van 2014 of in de zomer in onderhandeling komen. Wij moeten inderdaad met elkaar procedurele afspraken maken over de manier waarop wij hiermee omgaan.

Op welke wijze kan de Kamer worden geïnformeerd? Die vraag hebben alle woordvoerders gesteld. Op dit moment zijn enkele onderhandelingen begonnen, zoals die over de conceprichtlijn inzake procedurele rechten van minderjarigen. Andere conceprichtlijnen zijn nog niet geagendeerd. Mogelijk gebeurt dat in de tweede helft van dit jaar. Ik stel voor dat in de geannoteerde agenda in het vervolg standaard aandacht zal worden besteed aan de voortgang van de onderhandelingen over de drie conceprichtlijnen, ook wanneer de richtlijnen niet zijn geagendeerd, zodat de Kamer het proces kan volgen. Aan de hand van die informatie kunnen wij dan in het algemeen overleg over de JBZ-Raad van gedachten wisselen over de voortgang. Er is ook gevraagd of het in een kwartaalbericht zou kunnen, maar ik denk dat wat ik nu suggereer voor de Kamer eigenlijk effectiever is. Telkens wanneer de agenda van de JBZ-Raad komt, hebben wij daar een algemeen overleg over. Dat zou mijn voorstel zijn. De heer Van der Steur vraagt om informatie over afwijkingen van het BNC-fiche. Wat betreft de minderjarige verdachten lopen de onderhandelingen. Tijdens de JBZ-Raad in juni zou mogelijk een akkoord kunnen worden bereikt. Dat proces zullen wij volgen en dan zullen wij elkaar van tevoren ontmoeten.

Hoe kan worden gewaarborgd dat lidstaten de richtlijnen daadwerkelijk uitvoeren? Een aantal woordvoerders hebben daarnaar gevraagd als kernpunt. In een eerder stadium hebben wij het gehad over de Nederlandse inzet bij het post-Stockholmprogramma, dat heel breed wordt gedeeld in de JBZ-Raad. Wij willen minder aandacht voor nieuwe richtlijnen en meer aandacht voor implementatie van bestaande wetgeving en de uitvoering daarvan. Wij constateren dat daar nauwelijks aandacht voor bestaat en willen daar het accent op leggen. In een eerder debat bespeurden wij grote instemming van de kant van de Kamer voor dat vertrekpunt, dus het kabinet zou daaraan willen vasthouden. Laat ik duidelijk zijn: ik maak mij soms zorgen over de daadwerkelijke uitvoering en over de waarborgen bij lidstaten. Het zou niet zo moeten zijn dat enkele lidstaten, waaronder Nederland, serieus te werk gaan bij de implementatie van richtlijnen en zich grote inspanningen getroosten, terwijl andere lidstaten richtlijnen letterlijk overschrijven en zich niet bekommeren om de goede uitvoering daarvan in de praktijk.

De Commissie en de Raad zien toe op de uitvoering van de tot stand gekomen EU-regelgeving. De Commissie stelt per instrument meestal binnen een jaar na het verstrijken van de deadline voor implementatie een evaluatierapport op. Daarbij wordt vooral gekeken naar de implementatiewetgeving. De uitvoering in de praktijk staat niet centraal in de evaluatie. Wel is het zo dat vanaf 1 december aanstaande lidstaten kunnen worden gedaagd voor het Hof van Justitie wegens onvolledige implementatie. Daar gaat enige dreiging vanuit. Verder komt het erop aan, te bewerkstelligen dat de bepalingen in richtlijnen zo helder mogelijk worden weergegeven, zodat er in dat opzicht zo min mogelijk verschil in de uitvoering kan bestaan.

Er is een aantal vragen gesteld over de richtlijn inzake vermoeden van onschuld. Het kabinet hecht aan de handhaving van het vermoeden van onschuld; dit is een basisprincipe in het strafrecht. De voorliggende richtlijn moet echter negatief worden beoordeeld, zowel op het punt van de subsidiariteit als op het punt van de proportionaliteit. Er is geen reden voor harmonisatie op EU-niveau. Op grond van het EU-werkingsverdrag is

er alleen een grondslag voor een dergelijke harmonisatie als verschillen in het recht van lidstaten de samenwerking in strafzaken belemmeren. Dat is in verband met het recht op het vermoeden van onschuld niet het geval. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is in een beperkt aantal zaken, te weten 26 zaken in zes jaar – terwijl er miljoenen strafzaken in de EU zijn gevoerd – tot de conclusie gekomen dat de onschuldpresumptie is geschonden. Dat feit overtuigt geenszins om de noodzaak van een richtlijn te onderbouwen. Het recht op het vermoeden van onschuld is verankerd in ons strafprocesrecht en in dat van de andere lidstaten. De in de richtlijn omschreven aspecten van het recht op het vermoeden van onschuld worden verder beschermd door het EVRM, en zijn onderwerp van continue ontwikkeling en aanscherping in de rechtspraak van het Europees Hof. Dat is voldoende.

Mevrouw Berndszen vroeg waarin de vrees zit voor verwarring door de richtlijn inzake vermoeden van onschuld. Welnu, de bepalingen zijn weinig concreet en dat laat de vraag open wat er bedoeld wordt. Dat is funest waar het aankomt op de toegevoegde waarde, maar het is ook een slecht uitgangspunt voor de concrete implementatie. Er dreigen in dat opzicht verschillen te blijven bestaan of juist te ontstaan door de richtlijn. Ook komt er een onzekere situatie omdat er nadere uitleg nodig zal zijn door het Hof van Justitie.

Mevrouw Berndszen vroeg om een nadere onderbouwing door de Commissie van de richtlijn over het vermoeden van onschuld. Ja, dat zal Nederland natuurlijk doen. Om die reden hebben wij die positie ingenomen. Dat volgt uit ons negatieve subsidiariteitsoordeel. De Commissie kan in reactie hierop komen met een aanvullende onderbouwing. Ik heb daarvan geen hoge verwachtingen. Dit voorstel is het resultaat van jaren voorbereiding, feitelijk sinds het Groenboek over het vermoeden van onschuld in 2006.

Hoe is het gesteld met het vermoeden van onschuld in andere lidstaten? Is dat geen reden om de richtlijn te steunen? Ik heb dat in de kern ook gezegd. We hebben natuurlijk het instrumentarium van artikel 6 EVRM, het Europees Hof en artikel 48 van het Handvest voor de grondrechten van de Europese Unie. Daarbij geldt dat, net als in het Nederlands strafprocesrecht, het vermoeden van onschuld van oudsher sterk is verankerd in de nationale rechtsstelsels van de lidstaten van de Europese Unie. In zoverre moet ervan worden uitgegaan dat het vermoeden van onschuld afdoende wordt gewaarborgd in het recht van de lidstaten. Dat biedt ook een aanleiding om elkaars rechtspraak te vertrouwen. Op dit moment zijn er geen signalen dat de samenwerking in strafzaken zou lijden onder een gebrek aan vertrouwen in het recht van andere lidstaten vanwege overtreding van het recht op het vermoeden van onschuld. Dan zal ik ingaan op de richtlijn inzake de procedurele rechten van minderjarigen. Mevrouw Berndszen bespeurt wellicht tweeslachtigheid bij het oordeel over de subsidiariteit als het gaat om minderjarige verdachten. Als ik het goed begrijp, vraagt zij of een nadere onderbouwing door de Commissie aan de orde kan zijn. De heer Recourt heeft de subsidiariteit ook aan de orde gesteld. Wij hebben subsidiariteit in het BNC-fiche positief beoordeeld, zoals mevrouw Berndszen constateert. Wij zijn tot dit oordeel gekomen, omdat het voorstel voortvloeit uit de routekaart voor procedurele rechten. Dit is maatregel E van die routekaart. De kern van dit richtlijnvoorstel is dat er aanvullende waarborgen moeten gelden ten aanzien van minderjarigen. Dat is onze overtuiging, want dat is in Nederland ook zo. Deze maatregel heeft lang op zich laten wachten, maar we hebben ons over de uitgangspunten van de routekaart altijd positief uitgelaten. Dat heeft in belangrijke mate bijgedragen aan het uiteindelijk positieve oordeel.

Uiteraard heeft het kabinet kennisgenomen van de brief van 11 februari 2014 van de Kamervoorzitter aan de Minister van Buitenlandse Zaken, waarin het belang wordt onderstreept van een zorgvuldige behandeling

van kinderen in het strafproces. Wij delen die opvatting, maar wij komen tot het oordeel dat er van lacunes in dit verband geen sprake is. Ook het kabinet heeft kritische kanttekeningen geplaatst. De Commissie heeft geen nadere onderbouwing kunnen geven. Andere lidstaten hebben geen bezwaren geuit op dit punt. Dit alles overziend hebben wij ervoor gekozen om onze pijlen te richten op de proportionaliteit van de verschillende maatregelen. Wij zullen dat inbrengen bij de voorbereiding van de vergadering en in de vergadering zelf.

De heer Recourt is ingegaan op de positie van minderjarigen in voorlopige hechtenis. Hij vroeg hoe zo'n voorstel tot stand komt. De Commissie stelt een impact assessment op en bedient zich van inhoudelijke experts. Hoe de situatie in voorlopige hechtenis is verankerd in andere lidstaten is daarbij tot nu toe niet aan de orde gekomen. De ontwerprichtlijn houdt daarover ook weinig in, behalve dat minderjarigen en volwassenen niet samengeplaatst moeten worden en dat vrijheidsbeneming een uiterste maatregel is. Dat is in Nederland ook zo en wij vinden het goed dat dit elders ook zo zal zijn. Dat zijn mijn antwoorden in eerste termijn.

De **voorzitter**: Ik kijk even of de leden nog aanvullende vragen hebben, die in een reeks interrupties gesteld kunnen worden, zodat wij daarna de bijeenkomst kunnen afronden. Ik zie geen vragen. Er is ook geen behoefte aan een tweede termijn met de Minister. Ik dank hem voor zijn betoog en geef het woord aan de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Staatssecretaris **Teeven**: Voorzitter. Ook de richtlijn over de voorlopige rechtsbijstand vloeit voort uit de routekaart. Het versterken van een gelijkwaardig niveau van bescherming van verdachten binnen de EU bevordert het onderlinge vertrouwen tussen lidstaten. Dat is ook een positief effect, als het gaat om de samenwerking op het gebied van strafprocesrecht. Wat betreft proportionaliteit is onze beoordeling negatief, omdat het concreet voorliggende voorstel op veel terreinen veel verder gaat en de implementatie van de conceptringlijn zoals deze nu is, ook onevenredig veel kosten mee gaat brengen. We hebben er al eerder over gepraat. De Commissie heeft ten tijde van de onderhandelingen over de richtlijn over het recht van toegang tot een raadsman besloten de bekostiging van dat recht niet mee te nemen. Nederland en enkele andere lidstaten hebben daar wel op aangedrongen. Zoals bekend heeft het kabinet een taakstelling met betrekking tot de gefinancierde rechtsbijstand. Ook met het oog daarop is daarop aangedrongen. Thans worden de lidstaten via deze conceptringlijn inzake voorlopige rechtsbijstand met additionele kosten voor de rechtsbijstand geconfronteerd. Kortweg betekent dit dat Nederland zal inzetten op minimumharmonisatie. Nederland zal zich verzetten tegen uitbreidingen van de reikwijdte van de richtlijn die verder gaan dan noodzakelijk is voor die minimumharmonisatie.

Het uitgangspunt van Nederland in de onderhandelingen zal zijn om ernaar te streven dat de invulling van het recht op gefinancierde voorlopige rechtsbijstand ook recht doet aan de grondslag van de richtlijnen, namelijk artikel 82 van het Verdrag inzake de werking van de EU. Dit even ter inleiding. Sowieso zal het Nederlandse kabinet niet inzetten op nieuwe wetgeving maar op implementatie van bestaande wetgeving. Dat is het uitgangspunt. Daarin staan wij niet alleen. Ik kan de heer Van der Steur op dat punt geruststellen. Nederland bevindt zich in het gezelschap van een groot aantal lidstaten, die eerst de bestaande richtlijnen in de praktijk goed willen uitvoeren of implementeren. Dat is een belangrijk uitgangspunt bij de onderhandelingen over deze richtlijn. Mevrouw Berndsen vraagt hoe Nederland zich hardmaakt voor de rechtsbijstand bij de niet-aangehouden verdachten. Dat wordt in de onderhandelingen ingebracht. Omdat de means and merits-test gewoon

nationaal blijft, zou dit voorstel voor andere lidstaten ook acceptabel moeten zijn. Het is niet bekend of er steun is in andere lidstaten op dit punt.

De heer De Wit heeft gevraagd waarom Nederland tegen rechtsbijstand is voor uitvaardigende en uitvoerende lidstaten. Nederland is om drie redenen tegen een recht op gefinancierde rechtsbijstand in overleveringszaken in de lidstaat die een Europees aanhoudingsbevel heeft uitvaardigd. De korte termijnen van de overleveringsprocedure komen in het gedrang door een beslissing over het al dan niet financieren van deze vorm van rechtsbijstand door de Staat. Dat recht kan op zich leiden tot extra kosten voor de rechtsbijstand. Ik wijs erop dat artikel 6 van het EVRM niet van toepassing is op overleveringsprocedures. De richtlijn gaat hier ook verder dan noodzakelijk is, als je praat over minimumharmonisatie.

De heer De Wit vraagt ook of de regering bereid is zich niet te verzetten tegen de mogelijkheid van rechtsbijstand in de lidstaat die het EAB uitvaardigt. Er is in rechtsbijstand voorzien in de lidstaat die het EAB uitvoert, en Nederland ondersteunt dat. Nederland ziet geen aanleiding voor de mogelijkheid van gesubsidieerde rechtsbijstand in de lidstaat die het EAB uitvaardigt. Ik heb al gezegd dat dit ook verband houdt met de strakke termijnen van overleveringsprocedures, die op zichzelf niet onder artikel 6 van het EVRM worden gebracht.

De heer **Recourt** (PvdA): Ik kan de Staatssecretaris goed volgen, maar ik sprak laatst met een advocaat die EAB-zaken deed. Hij zei dat hij vele malen meer tijd kwijt is met het uitzoeken van van alles en nog wat, als hij geen counterpart heeft in het andere Europese land. Hij heeft ook geen verstand van het Poolse recht of wat dan ook. Hij vroeg of het financieel niet handiger is, en dat vraag ik bij dezen ook aan de Staatssecretaris, om dat beter te regelen, met het oog op de kostenefficiency.

Staatssecretaris **Teeven**: Zeker. Ik ben ook een groot voorstander van kostenefficiency. Dat ben ik met de heer Recourt eens. Dat moet ook zeker geregeld worden, maar daar heb je deze richtlijn niet voor nodig. Het gaat gewoon om de rechtsbijstand die iemand in dat concrete geval in Polen krijgt. Hoe is daar geregeld dat iemand die onvermogen is, rechtsbijstand krijgt? Hoe wordt het gefinancierd? Dat kan heel efficiënt zijn. Dit gaat over de implementatie van reeds bestaande wetgeving.

De heer De Wit heeft terecht opgemerkt dat Nederland vergeleken met andere lidstaten een gedegen stelsel van rechtsbijstand heeft. Er is laatst een rangorde gepubliceerd van de lidstaten en daarin staan we op de vierde plaats. Sommige lidstaten implementeren de richtlijnen wel, maar geven er vervolgens geen praktische uitvoering aan. Ik weet niet of je het voorbeeld van Polen erop los moet laten, zoals de heer De Wit deed. Dit leidt niet tot een betere rechtsbescherming van Nederlanders in die lidstaten. Mijn antwoord is dat iedere lidstaat de verplichting heeft om de richtlijnen juist en volledig te implementeren. En dat niet alleen. Zij moeten er ook voor zorgen dat deze daadwerkelijk worden uitgevoerd. In geval van niet-naleving of gebrekkige nakoming zou de Europese Commissie nakoming moeten afdwingen via een inbreukprocedure. In het verleden heb ik ook met de heer De Wit erover gesproken dat dit een beetje gebrekkig is. In de JBZ-Raad is daar veelvuldig over gesproken. De lidstaten zouden daarop eerst moeten toezien, alvorens weer met nieuwe wetgeving te komen. Dat is precies het bezwaar. Zolang dat niet het geval is, zal de regering dus ook een beetje op de rem trappen. Wij denken dat het niet zinnig is om er steeds maar nieuwe wetgeving bovenop te stapelen, als je nog niet goed doet wat je eigenlijk zou moeten doen. De heer Recourt heeft gevraagd of de richtlijn een uitwerking is van het Salduz-arrest. Nee, dat is deze niet. In het Salduz-arrest ging het om het recht op bijstand van een raadsman, sec. In het voorstel voor de richtlijn

voorlopige rechtsbijstand gaat het aanvullend over het recht op gefinancierde rechtsbijstand. Dat is echt iets anders. Het is een tandje erbovenop. Het is in dat verband van belang om te zeggen dat Nederland van mening is dat het verschaffen van voorlopige rechtsbijstand aan een aangehouden verdachte alleen bij zwaardere zaken Europees moet worden voorgeschreven. Bij lichtere strafbare feiten, waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, is het Nederlandse uitgangspunt dat verdachten zelf verantwoordelijk zijn voor de rechtsbijstand. In die zin kan ik de vraag van de heer Recourt of Nederland wel voldoet aan de bestaande richtlijn, niet helemaal plaatsen. Dit is een voorstel waar je misschien niet aan zou moeten willen voldoen, maar Nederland voldoet natuurlijk wel aan de bestaande richtlijn. Wij hebben wel geregeld dat iemand recht heeft op rechtsbijstand tijdens het verhoor op het politiebureau. We hebben niet geregeld dat het verhoor onder de gefinancierde rechtsbijstand valt, als iemand vervolgens mag vertrekken van het politiebureau. De vraag is hoe je dat precies invult. Dat heeft te maken met hoe de reeds bestaande richtlijn op het terrein van de rechtsbijstand door de andere lidstaten wordt geïmplementeerd, zeker als het gaat om het internationale rechtshulpverkeer en het overleveringsrecht. Dat heeft ook te maken met de vraag hoe ver de lidstaten willen gaan met gefinancierde rechtsbijstand. Zoals de heer Recourt weet, heeft het kabinet een buitengewoon weerbarstige taakstelling als het gaat om de bezuiniging op de gefinancierde rechtsbijstand. Ik zit er, plat gezegd, niet echt op te wachten om er 10 miljoen extra aan uit te geven, dus wij zullen wel een beetje op de rem trappen.

**De voorzitter:** Ik dank de Minister en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie voor hun komst naar de Kamer. Ik stel vast dat in de brief van de regering zal worden opgenomen dat de Kamer tijdig wordt geïnformeerd over opties die in de Raad ter besluitvorming voorliggen en over de onderliggende overlegfora die gevolgen hebben voor belangrijke elementen van de voorgestelde richtlijnen en/of de Nederlandse inzet daarbij. De Kamer wordt geïnformeerd wanneer de Minister voorziet dat de onderhandelingen afwijken van het kabinetsstandpunt zoals weergegeven in het BNC-fiche, en/of nader vastgelegd in overleg met de Kamer. De informatieafspraken, gemaakt in het kader van de behandelvoorbehouden op de richtlijnen over het vermoeden van onschuld en rechtsbijstand kunnen gelden voor het gehele wetgevingspakket. Standaard zal de Kamer worden geïnformeerd over de voortgang van de onderhandelingen over de drie richtlijnen.

Ik dank u allen voor uw aanwezigheid.

Sluiting 17.56 uur.