

Vergaderjaar 2013–2014

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1772

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 (Kamerstuk 22 112, nr. 1771)

Fiche 3: Richtlijn procedurele rechten minderjarigen

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 procedurele rechten minderjarigen

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure.

Datum ontvangst Commissiedocument

28 november 2013

Nr. Commissiedocument

COM (2013) 822

C(2013) 8178 (Aanbeveling)

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=1041453

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board

SWD (2013) 480

Behandelingstraject Raad

JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Veiligheid en Justitie

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

a) *Rechtsbasis*

De basis voor het voorstel wordt gevormd door artikel 82, lid 2, onderdeel b, VWEU.

b) *Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement*

Gewone wetgevingsprocedure (artikel 294 VWEU); gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissing Europees Parlement.

c) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen*

Niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

• Korte inhoud voorstel

Het richtlijnvoorstel voorziet in procedurele rechten voor minderjarigen die worden verdacht van een strafbaar feit.

• Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

Het richtlijnvoorstel is gebaseerd op artikel 82, lid 2, onderdeel b, VWEU. Dit is de juiste rechtsgrondslag. Het kabinet plaatst kritische kanttekeningen bij de subsidiariteit maar beoordeelt deze voorshands positief. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit negatief.

• Implicaties

De ontwerprichtlijn vloeit voort uit de resolutie van de Raad van 30 november 2009 over een routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures (hierna: routekaart). Het voorstel bevat minimumvoorschriften over de inrichting van het strafproces tegen minderjarigen. De opgesomde rechten vloeien

voort uit of vormen een aanvulling op enkele andere Europese procedurele rechten die zijn vastgesteld in de routekaart. Deze zijn opgenomen in instrumenten die recent tot stand zijn gekomen. Het betreft de richtlijn recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (2010/64/EU), de richtlijn recht op informatie (2012/13/EU) en de richtlijn toegang tot een raadsman (2013/48/EU). De bijzondere voorschriften inzake de berechting van minderjarigen die nu reeds van het Wetboek van Strafvordering deel uitmaken en de voorzieningen in de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen stemmen op hoofdlijnen met de voorgestelde richtlijn overeen. Op onderdelen is aanvulling van de nationale voorschriften echter noodzakelijk.

• *Nederlandse positie*

Het kabinet hecht aan een effectieve verwezenlijking van het recht op een eerlijk proces. Minderjarigen zijn tot de verwezenlijking van dit recht niet altijd zelfstandig in staat. Passende ondersteuning kan worden geboden door een ouder of vertrouwenspersoon en een raadsman. Het kabinet is van oordeel dat precieze vormgeving van aanvullende maatregelen ter bescherming van de procespositie van minderjarigen beter aan de lidstaten zelf kan worden overgelaten. Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van de richtlijn. Het beoordeelt de subsidiariteit voorshands positief, maar plaatst daarbij kritische kanttekeningen. De proportionaliteit wordt negatief beoordeeld.

3. Samenvatting voorstel

• *Inhoud voorstel*

Het voorstel heeft betrekking op minderjarigen die worden verdacht van een strafbaar feit. Het beoogt de positie van minderjarigen te beschermen vanaf het moment waarop een verdenking ontstaat tot het moment waarop de berechting eindigt. Ter verwezenlijking van het recht op een eerlijk proces wordt aan de minderjarige een aantal rechten toegekend. De ontwerprichtlijn voorziet in een recht op informatie aan de minderjarige en de ouders of met ouderlijke verantwoordelijkheid belaste personen (artikelen 4 en 5), verplichte rechtsbijstand (artikel 6), een individuele beoordeling van de minderjarige en een medische beoordeling van de verdachte (artikelen 7 en 8). Naast deze rechten krijgen de minderjarigen bescherming doordat verhoren audiovisueel worden geregistreerd (artikel 9). Het richtlijnvoorstel beoogt verder de vrijheidsbeneming tot een minimale duur te beperken (artikel 10) en formuleert voor die vrijheidsbeneming ook alternatieven (artikel 11). Waar van vrijheidsbeneming sprake is, hebben minderjarigen recht op een specifieke behandeling; zo worden zij gescheiden van volwassenen geplaatst (artikel 12). Naast het voorgaande schrijft de richtlijn een voortvarende behandeling van de zaak tegen minderjarigen voor (artikel 13), dient de persoonlijke levenssfeer te worden beschermd (artikel 14), zijn minderjarigen verplicht aanwezig bij de behandeling van hun strafzaak en hebben ook ouders tot de berechting toegang (artikelen 15 en 16). Aan minderjarigen in zaken waarop het kaderbesluit inzake het Europees aanhoudingsbevel van toepassing is (Kaderbesluit 2002/584/JBZ; hierna EAB) komen ingevolge artikel 17 dezelfde rechten toe. De lidstaten dragen verder zorg voor de pedagogische training van de justitiële autoriteiten, het gevangenispersoneel en de leden van de advocatuur (artikel 19). De lidstaten worden tenslotte verplicht om initiatieven te ondersteunen die betrekking hebben op een goede omgang van instanties met minderjarigen.

De Commissie heeft naast deze richtlijn ook een aanbeveling uitgebracht (C(2013) 8178) die betrekking heeft op andere kwetsbare verdachten dan minderjarigen. Deze aanbeveling roept de lidstaten ertoe op een aantal procedurele rechten van kwetsbare verdachten en beklaagden in strafprocedures en van kwetsbare personen tegen wie een procedure ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel loopt, te versterken. Deze rechten komen inhoudelijk overeen met de rechten die in het richtlijnvoorstel zijn voorzien voor minderjarigen. De Commissie duidt niet nader aan wat onder kwetsbare verdachten dient te worden verstaan en ziet af van het doen van (harmoniserende) voorstellen op dit punt.

• *Impact assessment Commissie*

De commissie heeft door middel van een impact-assessment de gevolgen van het richtlijnvoorstel in kaart gebracht. Het gaat om een beoordeling van die gevolgen op hoofdlijnen. De kosten van de voorgestelde richtlijn voor minderjarige verdachten zouden in totaal jaarlijks 136 miljoen euro bedragen voor de lidstaten tezamen. Deze kosten zijn naar verwachting een gevolg van de instrumenten voor de individuele beoordeling van de minderjarige, het recht op toegang tot een raadsman, de waarborgen tijdens het politieverhoor, de kosten voor detentie, de kosten bij de gerechten en de kosten voor de opleiding en training van personeel. Naast de geraamde kosten zouden met het voorstel ook besparingen kunnen worden gerealiseerd in de lidstaten. Deze besparingen, waarvan geen omvang is aangegeven, worden verondersteld omdat door de adequatere bescherming een effectievere gang door de strafrechtketen mogelijk wordt. Voor de burger en het bedrijfsleven zijn volgens de impactanalyse geen effecten te verwachten. Een voorzien effect is tenslotte dat de richtlijn zal bijdragen aan het wederzijds vertrouwen van de lidstaten in elkaars rechtstelsels.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*

Het voorstel beoogt een effectieve bescherming van de fundamentele procedurele rechten van minderjarigen die worden verdacht van een strafbaar feit. Het voorstel wil daarnaast het wederzijdse vertrouwen in de rechtstelsels van de lidstaten vergroten met het oog op de wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. De bevoegdheid om regels te stellen inzake de strafvordering tegen personen berust op artikel 82, lid 2, onderdeel b, VWEU. Deze bevoegdheid is gegeven ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en de samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie. Met het oog daarop mogen minimumvoorschriften worden gegeven met betrekking tot de rechten van personen in de strafvordering. Omdat minderjarigen ook verdachte kunnen zijn in een strafprocedure en Europese burgers en hun kinderen vrij door Europa bewegen, kan hier een bevoegdheid van de EU-regelgever worden aangenomen. Enkele van de voorgestelde bepalingen hebben een verderstrekkend karakter. In het bijzonder de voorzieningen die betrekking hebben op de duur van de vrijheidsbeneming of de voorkoming daarvan staan in een ver verwijderd verband tot de rechtsgrondslag. Hetzelfde geldt voor de verplichting tot opleiding van personen werkzaam in de justitiële jeugdinrichtingen, de justitiële autoriteiten en de advocatuur. Ook hier geldt dat, hoewel het belang van een goede opleiding kan worden onderschreven, deze vereisten in een ver verwijderd verband staan van de internationale samenwerking. Door de abstracte formulering van deze verplichting is bovendien onduidelijk waartoe de lidstaten

concreet worden verplicht. Op deze genoemde onderdelen zal om een nadere toelichting worden gevraagd.

b) *Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Het kabinet stelt voorop dat Nederland ten aanzien van de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures uit 2009 een positieve houding had ten aanzien van de subsidiariteit. Dit richtlijnvoorstel vloeit uit deze routekaart rechtstreeks voort. Tegen deze achtergrond valt het overigens kritische oordeel over de subsidiariteit voorshands positief uit. Zoals is aangegeven in de gezamenlijke brief van de Minister en Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie met het kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse visie op een toekomstig EU JBZ-beleidskader (post-Stockholm) moet telkens de afweging worden gemaakt of beleidsdoelstellingen voldoende door de lidstaten zelf kunnen worden verwezenlijkt. Daarbij zou de EU zich bij de strafrechtelijke samenwerking moeten concentreren op bijvoorbeeld het opheffen van lacunes (Kamerstuk 32 317, 196). Voor zover het kabinet op dit moment kan overzien, ontstaan er voor wat betreft de procespositie van minderjarigen geen lacunes die zonder meer tot een optreden van de Europese Unie nopen. De kritische kanttekeningen van het kabinet over de subsidiariteit moeten tegen deze achtergrond worden gezien. Het kabinet merkt in dit verband nog op dat de lidstaten bij de tenuitvoerbrengring van het EU recht, ook zijn gebonden aan artikel 24 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Het tweede lid van artikel 24 bepaalt onder meer dat de belangen van het kind in de lidstaten telkens een essentiële overweging vormen. Dit betekent dat de lidstaten bij de inrichting van het strafprocesrecht, naast met het belang van de strafvordering, betekenis toekennen aan de belangen van de minderjarige verdachte. De noodzaak om met het oog op de internationale samenwerking meer gedetailleerde en vergaande procedurele voorzieningen te treffen dan die uit het Handvest reeds voortvloeien, staat naar het oordeel van het kabinet niet vast en behoeft extra motivering.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel negatief. Daarbij merkt het kabinet op dat enkele van de in het voorstel opgenomen verdedigingsrechten al voortvloeien uit andere instrumenten die onlangs tot stand zijn gebracht. In het bijzonder kan hierbij worden gedacht aan de totstandkoming van een richtlijn over het recht op informatie (2012/13/EU) en de richtlijn toegang tot een raadsman (2013/48/EU). Deze instrumenten sluiten minderjarigen niet uit. Dit geldt eveneens voor het voorstel over de voorlopige rechtsbijstand (COM 2013 824). Ook dit voorstel heeft betrekking op minderjarigen. Zij hebben derhalve ook betrekking op minderjarigen die verdachte zijn van een strafbaar feit of die zijn aangehouden op grond van een Europees arrestatiebevel (EAB). Dit roept de vraag op naar de noodzaak van aanvullende voorzieningen zoals in de onderhavige ontwerprichtlijn worden voorgesteld, waarmee de proportionaliteit in het geding is.

Het kabinet onderschrijft dat minderjarigen bij de verwezenlijking van het recht op een eerlijk proces ondersteuning en bescherming behoeven. Deze ondersteuning en bescherming kunnen in belangrijke mate door de aanwezigheid en de betrokkenheid van ouders of een andere vertrouwenspersoon en een raadsman worden gerealiseerd. Ook de andere genoemde rechten in het voorstel hebben tot doel om extra bescherming te bieden in situaties waarin minderjarigen kwetsbaar zijn. De toegekende verdedigingsrechten cumuleren in het voorstel. Zo ontstaat een risico op overcompensatie van de kwetsbaarheid. Een dergelijke overcompensatie doet zich voor in de gevallen waarin naast het recht op bijstand van een raadsman bij het verhoor (artikel 6), ook een verplichting geldt tot de audiovisuele registratie

daarvan (artikel 9). Naar het oordeel van het kabinet is hierbij sprake van een disproportionele cumulatie van rechten. De disproportionaliteit wordt versterkt doordat deze rechten in de richtlijn absoluut zijn geformuleerd. Zij laten slechts zeer beperkt ruimte voor uitzonderingen. Zo is het recht op de audiovisuele registratie van de verhoren van de minderjarige zeer ruim bemeten; zodra er sprake is van vrijheidsbeneming, is het recht absoluut. Een situatie van vrijheidsbeneming doet zich al voor wanneer de verdachte wordt opgehouden voor verhoor. Een gevolg van de voorgestelde vormgeving is dat ook bij minder ernstige vergrijpen al snel een recht op toegang tot een raadsman ontstaat. Van dat recht kan volgens het voorstel bovendien geen afstand worden gedaan.

De vrijheidsbeneming brengt verder een recht op een onderzoek door een arts met zich. Ook dit recht op een medisch onderzoek is niet nader genormeerd. De ernst van het feit waarvan de minderjarige wordt verdacht en de gevolgen die de strafvervolgning voor de minderjarige heeft, spelen bij de toekenning van het recht op medisch onderzoek geen rol. Ook dit recht is daarmee te ruim bemeten; naar het oordeel van kabinet kan het de toets aan het vereiste van proportionaliteit niet doorstaan.

- c) *Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedeelde en/of uitvoeringshandelingen*
Niet van toepassing

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*

De lidstaten dragen de kosten van de voorgestelde maatregelen. Van enkele van de voorgestelde maatregelen zijn mogelijk aanzienlijke financiële consequenties te verwachten. Zo gaat de richtlijn ervan uit dat in alle gevallen sprake dient te zijn van toegang tot een raadsman, van welk recht geen afstand kan worden gedaan. De lidstaten dragen de kosten voor deze verplichte rechtsbijstand (artikelen 6 en 18). De precieze omvang van de uit artikel 6 voortvloeiende verplichtingen is vooralsnog niet helder. Een ander aspect is dat er in gevallen waarin van vrijheidsbeneming sprake is op verzoek van de minderjarige, ouder of raadsman, is een medisch onderzoek moet plaatsvinden. Ook de kosten daarvan moeten door de Staat worden gedragen (artikel 21). Tenslotte zal ook de verplicht gestelde audiovisuele registratie van de verhoren van de minderjarige kosten met zich brengen. In de huidige situatie is een dergelijke registratie voorbehouden aan bijzondere situaties. Het gaat dan om politieverhoren waarbij een gedragsdeskundige aan het verhoor deelneemt, de jeugdige jonger is dan 16 jaar en het een zeer zwaar vergrijp betreft. Met het richtlijnvoorstel strekt de verplichting tot het opnemen zich uit over alle verhoren, vanaf het moment waarop sprake is van vrijheidsbeneming. Dit omvat mede de verhoren die door de rechter-commissaris of de kinderrechter worden afgenomen.

De meer precieze gevolgen van de richtlijnverplichting worden momenteel in kaart gebracht. Mogelijke budgettaire consequenties voor de nationale begroting worden, conform de regels budgetdiscipline, ingepast in de begrotingen van de beleidsverantwoordelijke departementen.

- c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*
De financiële consequenties worden door de Staat gedragen; het gaat om de inrichting van het strafproces. Het voorstel raakt daarmee enkel

- aan de rechten van (minderjarige) burgers die worden verdacht van een strafbaar feit en heeft daarbuiten geen aanwijsbare consequenties.
- d) *Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger*
Geen

6. Implicaties juridisch

- a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*
Implementatie van het voorstel zal leiden tot wijzigingen in het Wetboek van Strafvordering, de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen en in de Overleveringswet. Ook vergt zij naar verwachting aanpassing van de beleidsregels van het openbaar ministerie.
- b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*
Het voorstel bevat een implementatietermijn voor de lidstaten van 24 maanden. Deze termijn is naar het oordeel van het kabinet te kort. De implementatie vergt wetgeving in formele zin. Een termijn van minimaal 36 maanden zou realistischer zijn.
- c) *Wenselijkheid evaluatiebepaling*
De richtlijn bevat een evaluatiebepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het richtlijnvoorstel en de voorzieningen die nationaal zijn voorgeschreven vertonen overeenkomsten. Op die onderdelen kan de ontwerp-richtlijn als uitvoerbaar en handhaafbaar worden beoordeeld. Wat betreft de overige onderdelen van de richtlijn zijn wel implicaties voor de uitvoering en handhaving te verwachten.

Bijzondere aandacht gaat uit naar het recht op toegang en bijstand tot een raadsman (artikel 6 en 18), de medische evaluatie van de minderjarige (artikel 8) en de audiovisuele registratie van verhoren (artikel 9). Deze voorzieningen leggen een bijzonder grote druk op de eerste fase waarin de minderjarige als verdachte wordt aangemerkt en op het politiebureau wordt opgehouden voor verhoor. De genoemde rechten hebben gevolgen voor de uitvoerbaarheid omdat zij omvangrijker zijn dan op grond van het nationale recht kan worden aangenomen. De verwezenlijking van die rechten zal kunnen leiden tot een verlenging van de duur van het verblijf op het politiebureau in de gevallen waarin de minderjarige daar wordt opgehouden voor verhoor. In die gevallen is er sprake van vrijheidsbeneming waardoor de genoemde rechten een absoluut karakter krijgen. Concreet betekent dit dat naast de ouder en een raadsman bovendien een arts naast de ouder op afroep beschikbaar zou moeten zijn. Deze arts moet de minderjarige op verzoek kunnen beoordelen op zijn geschiktheid om te worden ondervraagd. In de gevallen waarin een arts niet aanwezig is, zal in vervoer naar een arts of vervoer van die arts naar de minderjarige moeten worden voorzien.

Ook merkt het kabinet in dit verband op dat de betreffende voorschriften van toepassing zouden moeten zijn in overleveringsprocedures (het Europees Aanhoudingsbevel; EAB). De overleveringsprocedure kan echter niet met een strafrechtelijk onderzoek gelijk worden gesteld, want is beperkt in tijd en doel. Het doel van die procedure, die een wettelijke regeling kent in de Overleveringswet, is om vast te stellen of aan een Europees aanhoudingsbevel uitvoering kan worden gegeven en om de

over te leveren persoon voor die overlevering beschikbaar te houden. De voorgestelde richtlijn is echter toegespitst op de strafvorderlijke noden van een minderjarige die onderwerp is van een tegen hem gericht strafrechtelijk onderzoek. Het richtlijnvoorstel gaat er derhalve ten onrechte van uit dat de richtlijn onverkort van toepassing kan zijn in de overleveringsprocedure.

Tenslotte voorziet het richtlijnvoorstel in een verplichting tot registratie en een rapportageverplichting richting de Europese Commissie om de drie jaar. Dit is een vergaande administratieve belasting waarvan het doel en de verhouding tot de gekozen rechtsgrondslag nadere toelichting behoeven.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen

9. Nederlandse positie

Het kabinet hecht aan een effectieve verwezenlijking van het recht op een eerlijk proces en onderkent dat dit noopt tot een bijzondere bescherming van minderjarigen die worden verdacht van een strafbaar feit. Het richtlijnvoorstel neemt de kwetsbaarheid van minderjarigen als uitgangspunt en bevat voorstellen die beogen recht te doen aan hun specifieke behoeften in het strafproces vanaf het moment waarop een verdenking ontstaat tot het moment waarop de strafvervolgning eindigt.

In de strafrechtspleging komt bijzondere betekenis toe aan de bijzondere noden van minderjarigen. Er is voorzien in een rol voor de ouders en bij verhoren kunnen minderjarigen worden bijgestaan door een raadsman. Ook op andere wijze wordt recht gedaan aan de bijzondere positie van minderjarigen. Zo geldt de vrijheidsbeneming als ultimum remedium; voorlopige hechtenis wordt geschorst zodra dit mogelijk is (ambtshalve toetsing door de rechter) en daarbij worden voorwaarden gesteld die aan de ontwikkeling en resocialisatie van de minderjarige gunstig bijdragen. Ook wanneer wel sprake is van vrijheidsbeneming, valt aan minderjarigen een bijzondere behandeling ten deel. Zij worden gescheiden van volwassenen ondergebracht in de justitiële jeugdinrichtingen. Tijdens het verblijf vormt het bijdragen aan de opvoeding van de verdachte het wettelijke uitgangspunt. De voorgestelde richtlijn en het nationale recht wijken in deze opzichten weinig van elkaar af.

Het kabinet onderschrijft de doelstellingen van de richtlijn. Hoewel het de subsidiariteit voorshands beoordeelt als positief, plaatst het daarbij kritische kanttekeningen. Bij het oordeel over de subsidiariteit komt betekenis toe aan de hiervoor al genoemde inventarisatie van EU-regelgeving op subsidiariteit en proportionaliteit uit 2013 (Kamerstuk 32 317, nr. 196). Daarbij is – kort gezegd – aangegeven dat, waar het de inrichting van het strafprocesrecht betreft, slechts beperkt ruimte bestaat voor regelgeving op EU-niveau; het zou daarbij in het bijzonder moeten gaan om het opheffen van lacunes. Zoals hiervoor al is opgemerkt, en voor zover het kabinet op dit moment kan overzien, zijn er voor wat betreft de procespositie van minderjarigen geen lacunes die zonder meer tot een optreden van de Europese Unie nopen. Daar staat tegenover dat het voorstel rechtstreeks voortvloeit uit de routekaart procedurele rechten waarvan de Nederlandse regering de subsidiariteit eerder positief heeft beoordeeld.

Kort samengevat is het kabinet van oordeel dat de extra waarborgen voor de minderjarige op een aantal punten te absoluut zijn geformuleerd. Dit brengt onnodige kosten met zich.

Het kabinet erkent dat de inrichting van het strafproces op grond van de gekozen rechtsgrondslag onderwerp kan zijn van regeling door de EU. Het doel van een dergelijke regeling zou in dat geval moeten zijn om de internationale samenwerking in strafzaken te faciliteren. Dit doel zou ook kunnen worden bereikt doordat minimumnormen worden voorgesteld die in alle lidstaten gelden. Het richtlijnvoorstel gaat verder dan voor de verwezenlijking van dit doel noodzakelijk is. Het kabinet merkt in dit verband op dat het voor de internationale samenwerking noodzakelijke vertrouwen ook kan worden ontleend aan het feit dat alle lidstaten zich hebben geconformeerd aan het Handvest van de Grondrechten voor de Europese Unie. Het Handvest besteedt in artikel 24 ook expliciet aandacht aan de beschermenswaardige positie van kinderen. Concreet heeft dit tot gevolg dat ook in de strafvordering het belang van het kind een essentiële overweging heeft te vormen.

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit van het voorstel negatief. In verband hiermee merkt het kabinet op dat de bescherming van het fundamentele recht op een eerlijk proces vorm kan krijgen doordat in alle zaken een effectieve toegang tot de raadsman wordt verzekerd. Dit recht vloeit al voort uit de recent tot stand gekomen richtlijn toegang tot een raadsman (2013/48/EU). Met een effectieve toegang tot een raadsman worden nadelen in de verwezenlijking van de procesrechten die het gevolg zijn van een beperktere ontwikkeling van de minderjarige al grotendeels gecompenseerd. Waar de richtlijn verder gaat, ontstaat het risico op cumulatie van rechten en een overcompensatie van de kwetsbaarheid van de minderjarige. In zoverre wordt niet voldaan aan de voorgeschreven eis van proportionaliteit. Het kabinet merkt tenslotte op dat het richtlijnvoorstel ten onrechte er van uitgaat dat de richtlijn onverkort van toepassing kan zijn in de overleveringsprocedure.