



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 19.2.2003
COM(2003) 75 definitief

GROENBOEK VAN DE COMMISSIE

Procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie

INHOUD

Inleiding	8
1. WAAROM EEN OPTREDEN VAN DE EU OP DIT GEBIED AANGEWENZEN IS	10
1.1. Achtergrond.....	10
1.2. Het Verdrag betreffende de Europese Unie	10
1.3. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	12
1.4. Mededeling van de Commissie "Naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid"	12
1.5. Conclusies van Tampere	12
1.6. Programma van maatregelen inzake wederzijdse erkenning	13
1.7. Versterking van het wederzijdse vertrouwen.....	13
1.8. Vrij verkeer	14
1.9. Toetredende staten	14
1.10. Tegemoetkomen aan de vraag.....	15
1.11. Het Groenboek van de Commissie inzake een Europese officier van justitie	15
1.12. Subsidiariteit	15
1.13. Naleving en toezicht.....	16
2. VASTSTELLING VAN DE GRONDRECHTEN	17
2.1. Inleiding	17
2.2. Raadpleging via de JBZ-website.....	17
2.3. Vragenlijst voor de lidstaten	18
2.4. Bijeenkomst van deskundigen.....	19
2.5. "Grondrechten"	19
2.6. Rechten die in het Groenboek niet worden behandeld.....	20
3. UIT HET VERDRAG VOORTVLOEIENDE VERPLICHTINGEN EN BESTAANDE BEPALINGEN	21
3.1. Inleiding	21
3.2. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.....	21
3.3. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie	22
3.4. Andere instrumenten	24
4. HET RECHT OP JURIDISCHE BIJSTAND EN VERTEGENWOORDIGING DOOR EEN ADVOCaat	25

4.1.	Inleiding	25
4.2.	Bestaande bepalingen.....	26
4.3.	Discussie en vragen.....	28
5.	HET RECHT OP EEN BEKWAME, GEKWALIFICEERDE (OF ERKENDE) TOLK EN/OF VERTALER ZODAT DE VERDACHTE WEET WAT HEM TEN LASTE WORDT GELEGD EN DE PROCEDURE BEGRIJPT	32
5.1.	Inleiding	32
5.2.	Discussie en vragen.....	33
5.2.1.	Voorzieningenniveau	34
5.2.2.	Wijze van terbeschikkingstelling.....	35
6.	PASSENDE BESCHERMING VOOR BIJZONDER KWETSBARE GROEPEN..	39
6.1.	Inleiding	39
6.2.	Discussie en vragen.....	41
7.	CONSULAIRE BIJSTAND	43
7.1.	Inleiding	43
7.2.	Discussie en vragen.....	44
8.	KENNIS VAN DE RECHTEN / VERKLARING VAN RECHTEN	44
8.1.	Inleiding	44
8.2.	Discussie en vragen.....	45
9.	NALEVING EN TOEZICHT	46
9.1.	Inleiding	46
9.2.	Uitvoering van de evaluatie	47
9.3.	Evaluatie-instrumenten	47
9.4.	Sancties	48
9.5.	Conclusies	48
	Vragen:.....	49
	Algemeen	49
	Vertegenwoordiging in rechte.....	49
	Terbeschikkingstelling van gerechtstolken en -vertalers	49
	Bescherming van kwetsbare groepen.....	50
	Consulaire bijstand.....	51
	De verklaring van rechten	51

Evaluatie en toezicht	52
<u>BIJLAGE</u>	53
Relevante bepalingen van bestaande verdragen.....	53

GROENBOEK VAN DE COMMISSIE

Procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie

INLEIDING

Dit Groenboek is de volgende stap in het raadplegingsproces inzake de totstandbrenging van gemeenschappelijke minimumnormen voor procedurele waarborgen in alle lidstaten voor personen die worden verdacht van, beschuldigd van, vervolgd voor of veroordeeld voor strafbare feiten. In dit Groenboek wordt nagegaan wat de gemeenschappelijke minimumnormen zouden kunnen zijn en op welke gebieden zij zouden kunnen worden toegepast.

Het is belangrijk dat de justitiële autoriteiten van elke lidstaat vertrouwen hebben in de rechtsstelsels van de andere lidstaten. Vanaf mei 2004 geldt dit voor vijftientig lidstaten in plaats van vijftien. Dit vertrouwen wordt versterkt wanneer zij vertrouwen hebben in de procedurele waarborgen en de billijkheid van de procedures. Het is dus wenselijk bepaalde gemeenschappelijke minimumnormen in de gehele Europese Unie te hebben, hoewel de wijze waarop die normen worden verwezenlijkt aan de afzonderlijke lidstaten moet worden overgelaten.

Het afgelopen jaar heeft de Commissie de stand van zaken met betrekking tot de procedurele waarborgen opgemaakt. Daartoe heeft zij in januari en februari 2002 op de website van het DG Justitie en binnenlandse zaken in verscheidene talen een brede discussienota gepubliceerd. In deze nota zijn de gebieden beschreven waarop latere maatregelen gericht kunnen zijn en wordt de belanghebbenden om een reactie gevraagd.

Tegelijkertijd is aan de lidstaten een vragenlijst toegezonden over diverse aspecten van hun huidige gerechtelijke procedures.

Op basis van de reacties op deze twee documenten heeft de Commissie bepaald dat de volgende gebieden onmiddellijk kunnen worden onderzocht:

- toegang tot vertegenwoordiging door een advocaat, zowel voor als tijdens het proces,
- toegang tot vertolking en vertaling,
- de verdachten in kennis stellen van hun rechten (via de "verklaring van de rechten" (Letter of Rights)),
- ervoor zorgen dat met name kwetsbare verdachten naar behoren worden beschermd,
- consulaire bijstand voor buitenlandse gedetineerden.

Na een discussie over de vraag waarom een optreden van de EU op dit gebied aangewezen is, zal dit Groenboek dan ook gericht zijn op deze vijf gebieden en ingaan op de wijze waarop moet worden geëvalueerd of de lidstaten aan hun verplichtingen voldoen. De resterende rechten waarvan werd aangegeven dat zij moeten worden onderzocht, zullen de basis vormen van verdere werkzaamheden van de Commissie. De prioriteiten moeten worden herzien in het licht van de uitbreiding.

Dit Groenboek bevat een aantal specifieke vragen. Antwoorden op deze vragen en algemene opmerkingen kunnen, bij voorkeur uiterlijk op 15 mei 2003, naar het volgende adres worden gezonden:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken
Eenheid B3 - Justitiële samenwerking in strafzaken
B-1049 Brussel
België
Fax: + 32 2 296 7634
T.a.v. Caroline Morgan
Of per e-mail naar:

caroline.morgan@cec.eu.int

De Commissie is voornemens in 2003 een openbare hoorzitting te organiseren over procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie.

1. WAAROM EEN OPTREDEN VAN DE EU OP DIT GEBIED AANGEWEEZEN IS

1.1. Achtergrond

Gedurende vele jaren heeft de Europese Unie, of de Europese Gemeenschap, geen uitdrukkelijke bevoegdheid gehad ten aanzien van de mensenrechtenaspecten van strafzaken. Het Europese Hof van Justitie (hierna: "het Hof") werd soms ingeschakeld om de relatie tussen de communautaire rechtsorde en de mensenrechten onder de loep te nemen en het heeft enkele constructieve uitspraken¹ gedaan, maar de Europese Gemeenschap had geen instrument of standpunt met betrekking tot de rechten inzake een eerlijk proces. Het Hof achtte het echter belangrijk dat deze rechten werden geëerbiedigd². Gezien het ontbreken van Verdragsbepalingen terzake, was het Hof de belangrijkste bron van beleid op het gebied van de rechten inzake een eerlijk proces. In 1996 oordeelde het Hof dat de Gemeenschap "bij de huidige stand van het Gemeenschapsrecht" niet bevoegd was om toe te treden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)³, maar tegen die tijd deden bepalingen inzake een eerlijk proces hun intrede op communautair niveau. Het in 1992 ondertekende Verdrag van Maastricht⁴ bepaalde dat aangelegenheden op het nieuwe gebied van justitie en binnenlandse zaken "worden behandeld met eerbiediging van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950"⁵. Deze "aangelegenheden van gemeenschappelijk belang" omvatten justitiële samenwerking en politieke samenwerking met het oog op het bestrijden van terrorisme en andere ernstige vormen van criminaliteit. In 1997 werd het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) uitdrukkelijk gewijzigd bij het Verdrag van Amsterdam, dat de bevoegdheid van de EU inzake van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken verruimde met het oog op de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Een van de onderliggende beginselen, uitgedrukt in artikel 6, was de eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden in de Unie.

1.2. Het Verdrag betreffende de Europese Unie

Vanaf 1997, toen het Verdrag van Amsterdam werd ondertekend, ziet de Europese Unie, die verklaarde dat zij "gegrondvest" was op eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, erop toe dat deze rechten en vrijheden binnen haar grenzen worden geëerbiedigd. Artikel 7 VEU voorziet in zeer strenge sancties voor niet-naleving van de verplichting deze rechten te eerbiedigen. Dit initiatief vloeit voort uit die verklaring.

Het VEU, zoals gewijzigd bij het Verdrag van Nice, trad in februari 2003 in werking.

¹ Bv. zaak 29/69, *Stauder tegen stad Ulm* [1969] Jurispr. 419, waarin het Hof aanvaardde dat het Gemeenschapsrecht niet voorbij moet gaan aan rechten van de mens die op nationaal niveau beschermd zijn, en *Nold tegen Commissie* [1974] Jurispr. 491, waarin het Hof oordeelde dat "de fundamentele rechten [...] een integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen welke eerbiediging het verzekert" (ro. 13).

² Bv. in zaak C-49/88 *Al-Jubail Fertilizer Co. en Saudi Arabian Fertilizer Co. tegen Raad* [1991] Jurispr. I-3187 benadrukte het Hof het belang van het recht van verweer, en in de zaken 46/87 & 227/88 *Hoechst AG tegen Commissie* [1989] Jurispr. 2859 oordeelde het Hof dat "[...] met name rekening [moet] worden gehouden met de vereisten voortvloeiend uit de eerbiediging van de rechten van de verdediging, een beginsel waarvan [...] herhaaldelijk de fundamentele betekenis is beklemtoond."

³ Advies 2/94 over de toetreding van de Gemeenschap tot het EVRM [1996] Jurispr. I-1759.

⁴ Het Verdrag betreffende de Europese Unie, ondertekend te Maastricht op 7 februari 1992.

⁵ Artikel K.2 van titel VI - Bepalingen betreffende de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

De artikelen 6 en 7 luiden:

"Artikel 6

1. De Unie is gegrondvest op de beginselen van vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, welke beginselen de lidstaten gemeen hebben.

2. De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.

(...)

4. De Unie voorziet zich van de middelen die nodig zijn om haar doelstellingen te verwezenlijken en haar beleid ten uitvoer te leggen.

Artikel 7

1. Op een met redenen omkleed voorstel van een derde van de lidstaten, het Europees Parlement of de Commissie kan de Raad, na instemming van het Europees Parlement, met een meerderheid van vier vijfden van zijn leden constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending van in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen door een lidstaat, en die lidstaat passende aanbevelingen doen. Alvorens die constatering te doen, hoort de Raad de betrokken lidstaat en kan hij volgens dezelfde procedure onafhankelijke personen vragen binnen een redelijke termijn een verslag over de situatie in die lidstaat voor te leggen. De Raad gaat regelmatig na of de redenen die tot zijn constatering hebben geleid nog bestaan.

2. De Raad, in de samenstelling van de staatshoofden en regeringsleiders, kan met eenparigheid van stemmen, op voorstel van een derde van de lidstaten of van de Commissie, en na de instemming van het Europees Parlement te hebben verkregen, een ernstige en voortdurende schending door een lidstaat van in artikel 6, lid 1, genoemde beginselen constateren, na de regering van de lidstaat in kwestie om opmerkingen te hebben verzocht.

3. Wanneer de in lid 2 bedoelde constatering is gedaan, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten tot schorsing van bepaalde rechten die uit de toepassing van dit Verdrag op de lidstaat in kwestie voortvloeien, met inbegrip van de stemrechten van de vertegenwoordiger van de regering van die lidstaat in de Raad. De Raad houdt daarbij rekening met de mogelijke gevolgen van een dergelijke schorsing voor de rechten en verplichtingen van natuurlijke en rechtspersonen. De verplichtingen van de lidstaat in kwestie uit hoofde van dit Verdrag blijven in ieder geval verbindend voor die lidstaat.

4. De Raad kan naderhand met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten om krachtens lid 3 genomen maatregelen te wijzigen of in te trekken in verband met wijzigingen in de toestand die tot het opleggen van de maatregelen heeft geleid.

5. Voor de toepassing van dit artikel besluit de Raad zonder rekening te houden met de stem van de vertegenwoordiger van de regering van de lidstaat in kwestie. Onthouding van stemming door aanwezige of vertegenwoordigde leden vormt geen beletsel voor het aannemen van de in lid 2 bedoelde besluiten. Een gekwalificeerde meerderheid wordt omschreven als hetzelfde aandeel van de gewogen stemmen van de betrokken leden van de Raad als vastgelegd in artikel 205, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Dit lid is eveneens van toepassing wanneer stemrechten worden geschorst op grond van lid 3.

6. Voor de toepassing van de leden 1 en 2 besluit het Europees Parlement met een meerderheid van twee derden der uitgebrachte stemmen en tevens bij meerderheid van zijn leden."

1.3. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

In december 2000 hebben de Europese Commissie, de Raad en het Parlement gezamenlijk het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ondertekend en plechtig afgekondigd. Het Handvest van de grondrechten omvat alle burgerlijke, politieke, economische en sociale rechten van de Europese burgers; het is een synthese van de gemeenschappelijke constitutionele tradities en internationale verplichtingen van de lidstaten. Een belangrijk aspect van het Handvest is dat het bevestigt dat de Europese Unie een politieke gemeenschap is en niet slechts een economische organisatie. Bovendien is erin vastgelegd dat eerbiediging van de grondrechten ten grondslag ligt aan alle Europees recht.

De beschreven rechten zijn in zes hoofdstukken verdeeld: waardigheid, vrijheden, gelijkheid, solidariteit, burgerschap en rechtspleging. Het relevante hoofdstuk van het Handvest is hier "Rechtspleging" (artikelen 47-50). Evenals in het EVRM is hierin het recht op een eerlijk proces verankerd. Het voorziet in het vermoeden van onschuld en het legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen. Voorts wordt het *ne bis in idem*-beginsel tot de gehele EU uitgebreid.

1.4. Mededeling van de Commissie "Naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid"

In juli 1998 heeft de Commissie haar visie inzake een "ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" in een mededeling uiteengezet⁶. Deze mededeling beoogde te onderzoeken wat op het gebied van "rechtvaardigheid" zou moeten worden verwezenlijkt. Het doel zou moeten zijn de burgers in de gehele Unie een gemeenschappelijk rechtvaardigheidsgevoel te geven. Dit zou moeten worden bereikt door het gemakkelijker te maken degenen die een bedreiging vormen voor de vrijheid en veiligheid van individuen en van de samenleving, voor de rechter te brengen en ervoor te zorgen dat de rechten van het individu worden geëerbiedigd. Een minimumnorm voor de bescherming van de rechten van het individu zou het noodzakelijke tegenwicht moeten vormen voor maatregelen inzake justitiële samenwerking die de bevoegdheden van openbare aanklagers, gerechtelijke instanties en opsporingsambtenaren verruimen. De Commissie heeft zich er in de mededeling toe verbonden te streven naar "eerbiediging van de rechten van het individu".

1.5. Conclusies van Tampere

In zijn conclusies onderschreef de Europese Raad van Tampere van 1999⁷ het beginsel van wederzijdse erkenning als "de hoeksteen van de justitiële samenwerking"⁸. Voorts werd verklaard dat een "versterkte wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en vonnissen en de noodzakelijke onderlinge aanpassing van de wetgevingen [...] de samenwerking tussen de autoriteiten en de justitiële bescherming van de rechten van het individu ten goede [zouden] komen"⁹ (punt 33).

1.6. Programma van maatregelen inzake wederzijdse erkenning

De mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 26 juli 2000 over wederzijdse erkenning van definitieve beslissingen in strafzaken¹⁰ bepaalt in punt 10, getiteld "Bescherming van de rechten van het individu" dat "er [...] daarom op [moet] worden

⁶ COM(1998) 459 def. van 14 juli 1998, "Naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid".

⁷ Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Tampere van 15/16 oktober 1999.

⁸ Punt 33 - Conclusies van het voorzitterschap - Europese Raad van Tampere van 15/16 oktober 1999.

⁹ Punt 33 van de conclusies van Tampere.

¹⁰ COM(2000) 495 def.

toegezien dat de behandeling van verdachten en de rechten van de verdediging niet alleen niet in het gedrang komen door de toepassing van dit beginsel [van wederzijdse erkenning], maar zelfs beter worden gewaarborgd".

De inleiding van het programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen¹¹ van de Raad van 15 januari 2001 bepaalt: "Wederzijdse erkenning moet de samenwerking tussen de lidstaten en de bescherming van de rechten van het individu versterken."¹² Het programma noemt 24 specifieke maatregelen inzake wederzijdse erkenning, waarvan er enkele, zoals het Europees aanhoudingsbevel, zijn verwezenlijkt¹³. Voorts wordt verklaard: "Op elk van die gebieden hangt de omvang van de wederzijdse erkenning nauw samen met het bestaan en de inhoud van bepaalde parameters die de doeltreffendheid ervan bepalen." Deze parameters omvatten "regelingen voor de bescherming van de rechten van [...] verdachten" (parameter 3) en "de vaststelling van gemeenschappelijke minimumnormen, die noodzakelijk zijn om de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning te vergemakkelijken" (parameter 4). Nu is het belangrijk om ervoor te zorgen dat aan de doelstelling van het programma om de bescherming van de rechten van het individu te versterken, concreet gestalte wordt gegeven, rekening houdend met deze parameters.

Om de in de bovengenoemde maatregelen gedane toezegging gestand te doen, heeft de Commissie dit initiatief genomen met het oog op de vaststelling van minimumwaarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie. Het voorbereidende werk op dit gebied heeft een aantal overwegingen opgeleverd waarop nu nader moet worden ingegaan.

1.7. Versterking van het wederzijdse vertrouwen

Wederzijdse erkenning berust op wederzijds vertrouwen in de rechtsstelsels van de lidstaten. Om wederzijds vertrouwen te bewerkstelligen, is het wenselijk dat de lidstaten een standaardset van procedurele waarborgen voor verdachten vaststellen. Het gewenste eindresultaat van dit initiatief is dus de mate van harmonisatie te achterhalen die het wederzijdse vertrouwen in de praktijk zal bevorderen. Alle lidstaten van de EU hebben het belangrijkste verdrag ondertekend waarin deze normen verankerd zijn, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, en dit geldt ook voor alle toetredende staten en kandidaat-lidstaten, dus het mechanisme om wederzijds vertrouwen te bewerkstelligen bestaat al. Het is nu zaak praktische instrumenten te ontwikkelen om de zichtbaarheid en de doeltreffende werking van die normen op EU-niveau te bevorderen. Het doel van dit Groenboek is ook om ervoor te zorgen dat deze rechten in de EU niet "theoretisch of illusoir" zijn, maar "praktisch en effectief". Verschillen in de manier waarop de rechten van de mens in de praktijk in nationale procedureregels worden omgezet, wijzen niet noodzakelijkerwijs op schendingen van het EVRM. Verschillende praktijken dragen echter het risico in zich dat het wederzijds vertrouwen, waarop de wederzijdse erkenning berust, wordt geschonden. Om deze reden is een optreden van de EU krachtens artikel 31, lid 1, onder c), van het VEU gerechtvaardigd. Dit optreden behoeft niet te betekenen dat de lidstaten worden verplicht hun wetboek van strafvordering ingrijpend te wijzigen, maar moet veeleer de vorm aannemen van "Europese optimale werkwijzen" die beogen de praktische werking van deze rechten

¹¹ 2001/C 12/02.

¹² Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen (Raad en Commissie), PB C 12 van 15.1.2001, blz. 10.

¹³ Kaderbesluit van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten (2002/584/JBZ) PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

efficiënter en beter zichtbaar te maken. Uiteraard mag hierdoor het huidige niveau van bescherming in de lidstaten in geen geval worden verlaagd.

1.8. Vrij verkeer

Zoals de Commissie in haar mededeling van 14 juli 1998 "Naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" heeft verklaard, moeten procedureregels ongeveer dezelfde waarborgen bieden ter voorkoming van ongelijke behandeling van mensen naar gelang van het rechtsgebied waar hun zaak wordt behandeld. De EU-burgers en de in de EU gevestigde personen mogen verwachten in de gehele EU gelijkwaardige waarborgen in strafzaken aan te treffen.

1.9. Toetredende staten

Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen in 1993 hebben de lidstaten de toetredingscriteria¹⁴ voor kandidaat-lidstaten vastgesteld, inclusief een garantie dat de mensenrechten worden geëerbiedigd. Tijdens de Europese Raad van Kopenhagen in 2002 werden de toetredingsonderhandelingen met 10 landen¹⁵ afgerond. Zij zullen op 1 mei 2004 toetreden, afhankelijk van de respectieve ratificatieprocedures. De afronding van de onderhandelingen betekent uiteraard dat de toetredende staten worden geacht aan de toetredingscriteria te voldoen.

Het toetredingsverdrag zal een vrijwaringsclausule voor vraagstukken op het gebied van Justitie en binnenlandse zaken bevatten voor het geval dat er in een nieuwe lidstaat ernstige tekortkomingen zijn of dreigen met betrekking tot de omzetting, tenuitvoerlegging of toepassing van het acquis inzake wederzijdse erkenning in burgerlijke zaken en strafzaken.

De Commissie zal tot de toetreding blijven toezien op de nakoming van de verbintenissen die de toetredende staten tijdens de onderhandelingen onder meer op het gebied van Justitie en binnenlandse zaken zijn aangegaan.

1.10. Tegemoetkomen aan de vraag

Van verschillende kanten (bijvoorbeeld de civiele maatschappij en mensenrechtenorganisaties, de relevante media en het Europees Parlement) wordt de Commissie steeds vaker gevraagd actie op dit terrein te ondernemen. Dit geldt des te meer omdat het het logische tegenwicht is voor andere maatregelen inzake wederzijdse erkenning¹⁶. Voorts is er het argument dat de Commissie het initiatief moet nemen om te zorgen voor gelijkwaardigheid in de gehele EU; wanneer hierover een akkoord wordt bereikt, moet het risico worden vermeden dat een bijzondere nationale of geografische rechtstraditie een negatieve weerslag heeft op de uiteindelijke tekst. Hopelijk zal een initiatief van de Commissie een neutrale tekst opleveren.

1.11. Het Groenboek van de Commissie inzake een Europese officier van justitie

In haar Groenboek inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie, dat op 11 december 2001¹⁷ werd goedgekeurd, is de Commissie ook ingegaan op het probleem van passende

¹⁴ "Het lidmaatschap vereist dat het kandidaat-land is gekomen tot *stabiele instellingen die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen*, het bestaan van een functionerende markteconomie alsook het vermogen om de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de Unie het hoofd te bieden. Het lidmaatschap veronderstelt dat de kandidaten in staat zijn om de verplichtingen van het lidmaatschap op zich te nemen, wat mede inhoudt dat zij de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven."

¹⁵ COM(2002)700 def. van 9 oktober 2002. De 10 landen zijn Cyprus, Tsjechië, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië.

¹⁶ Zoals het Europees aanhoudingsbevel (zie voetnoot 13).

¹⁷ COM(2001) 715 def.

procedurele waarborgen op EU-niveau, vanuit het standpunt van een mogelijke Europese openbare aanklager die leiding geeft aan onderzoeken in de gehele Unie. Het raadplegingsproces dat met het Groenboek inzake de Europese officier van justitie op gang werd gebracht, heeft een impuls gegeven aan de discussie over het algemene vraagstuk van de passende bescherming van de rechten van het individu in de gehele EU, en er aldus toe bijgedragen dat de behoefte aan een specifiek initiatief terzake duidelijk werd.

1.12. Subsidiariteit

Ondanks het bovenstaande moet worden ingegaan op het argument dat het subsidiariteitsbeginsel bepaalt dat de lidstaten recht hebben op autonomie op dit gebied¹⁸. Het subsidiariteitsbeginsel is bedoeld om ervoor te zorgen dat beslissingen zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen en dat wanneer wordt opgetreden op het niveau van de Gemeenschap, dit gerechtvaardigd is gelet op de beschikbare opties op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau. Dit betekent dat de EU slechts moet optreden indien dit duidelijk doeltreffender zou zijn dan een optreden op nationaal, regionaal of plaatselijk niveau. Het subsidiariteitsbeginsel houdt nauw verband met het evenredigheids- en het noodzakelijkheidsbeginsel, die inhouden dat het optreden van de EU niet verder moet gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van het Verdrag te bereiken.

De Commissie is van oordeel dat op dit gebied alleen een optreden op EU-niveau op doeltreffende wijze voor *gemeenschappelijke* normen kan zorgen. Thans hebben de lidstaten op nationaal niveau voldaan aan hun verplichtingen inzake een eerlijk proces, die hoofdzakelijk voortvloeien uit het EVRM, en dit heeft geleid tot discrepanties tussen de waarborgen die in de verschillende lidstaten gelden.

Zoals in punt 1.7 is uitgelegd, kunnen dergelijke discrepanties verhinderen dat het proces van wederzijdse erkenning in de praktijk volledig tot ontplooiing komt. Het is dus nodig om via concrete maatregelen inzake de opstelling van gemeenschappelijke normen een echt wederzijds vertrouwen op te bouwen in de wijze waarop die rechten in de gehele EU worden geëerbiedigd. In een voorstel van de Commissie zou rekening worden gehouden met specifieke nationale omstandigheden. In het actieplan van de Raad en de Commissie over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd¹⁹, wordt uitdrukkelijk verklaard dat: *"het subsidiariteitsbeginsel, dat van toepassing is op alle aspecten van het optreden van de Unie, [...] van bijzonder belang [is] voor het creëren van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid"*.

Wat de specifieke doelstellingen van het VEU betreft, die de rechtsgrond en de motivering voor dit initiatief vormen, zijn de relevante bepalingen:

Artikel 31 VEU:

"Gezamenlijk optreden inzake justitiële samenwerking in strafzaken omvat:

¹⁸ Artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (dat hier krachtens artikel 2 van het VEU van toepassing is) bepaalt:

"De Gemeenschap handelt binnen de grenzen van de haar door dit Verdrag verleende bevoegdheden en toegewezen doelstellingen.

Op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, treedt de Gemeenschap, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, slechts op indien en voorzover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.

Het optreden van de Gemeenschap gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken."

¹⁹ PB C 19 van 23.1.1999, blz. 1.

a) *het vergemakkelijken en het bespoedigen van de samenwerking tussen de bevoegde ministeries en de justitiële of gelijkwaardige autoriteiten van de lidstaten met betrekking tot procedures en de tenuitvoerlegging van beslissingen;*

[..]

c) *het waarborgen van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften, voorzover nodig ter verbetering van die samenwerking:[...]"* hetgeen moet worden afgezet tegen:

Artikel 33 VEU:

"Deze titel [titel VI] laat de uitoefening van de verantwoordelijkheden van de lidstaten ten aanzien van de handhaving van de openbare orden en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet."

Procedureregels beter vergelijkbaar maken is een manier voor "het waarborgen van de verenigbaarheid ervan", en dit kan alleen worden verwezenlijkt door een optreden op EU-niveau.

1.13. Naleving en toezicht

Het is essentieel dat rechten in de lidstaten snel en op uniforme wijze kunnen worden uitgeoefend. De lidstaten hebben de plicht om ervoor te zorgen dat hun eigen strafrechtstelsel efficiënt en eerlijk werkt zodat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn functie als hof van laatste instantie behoudt en niet zodanig wordt overstelpt met beroepen dat het ook log wordt.

Het laatste gebied waarop in dit Groenboek wordt ingegaan, zal daarom zijn hoe de naleving van een eventuele EU-maatregel kan worden beoordeeld en gewaarborgd. Het is passend dat de Commissie een rol speelt bij het toezicht en de beoordeling, gebruik makend van de informatie die door de lidstaten of door een onafhankelijk team van deskundigen wordt verstrekt. Zodra een kaderbesluit is goedgekeurd, is het aan de Commissie om ervoor te zorgen dat enerzijds de lidstaten de nodige wetgeving ter uitvoering van het kaderbesluit hebben goedgekeurd en anderzijds dat deze op de juiste wijze wordt toegepast.

Vraag 1:

Is het aangewezen een initiatief op het gebied van procedurele waarborgen op het niveau van de Europese Unie te nemen?

2. VASTSTELLING VAN DE GRONDRECHTEN

2.1. Inleiding

Dit Groenboek is het resultaat van een langdurig proces van raadpleging van de betrokken partijen (zoals advocaten en deskundigen op dit terrein) en vertegenwoordigers van de overheid. De Commissie moest weten welke rechten momenteel door de wetgeving van de lidstaten worden beschermd en welke rechten door deskundigen op dit terrein essentieel worden geacht voor een eerlijk proces. Voorts wilde de Commissie zo snel mogelijk handelen, aangezien deze kwestie de kern van het programma voor wederzijdse erkenning vormde, en verschillende van de maatregelen die dit programma vormen, reeds gaande waren. Grotendeels om deze reden heeft de Commissie besloten geen enquête te houden. De ervaring leert dat een door een onafhankelijke onderzoeksinstelling uitgevoerde enquête een langdurige aangelegenheid kan zijn met wisselende resultaten. Daarom heeft de Commissie besloten zo veel mogelijk onderzoek zelf te verrichten en een brede raadpleging te organiseren, om het standpunt van zo veel mogelijk partijen te vergaren. Haar belangrijkste onderzoeksinstrument was dus de raadpleging, met name via haar website, maar zij heeft ook deskundigen van diverse NGO's ontvangen - zij was blij hun standpunten te horen - en vertegenwoordigers naar relevante conferenties en seminars gezonden. Voorts heeft de

Commissie een bescheiden enquête naar de huidige bepalingen in de lidstaten verricht in de vorm van een vragenlijst.

Begin 2002 werd op de website van het directoraat-generaal Justitie en binnenlandse zaken²⁰ (JBZ) in verschillende talen een discussienota gepubliceerd waarop veel reacties zijn gekomen. De Commissie heeft ongeveer 100 bijdragen ontvangen (van overheidsdiensten, beroepsorganisaties, NGO's en particulieren).

Destijds heeft zij ook aan de ministeries van Justitie van alle lidstaten de vragenlijst over de huidige situatie binnen hun strafrechtstelsel toegezonden. Zodra de Commissie de reacties op de discussienota en de vragenlijst had ontvangen en geanalyseerd, kon zij een groep deskundigen bijeenbrengen voor een intensieve discussie.

Op 7/8 oktober vond een bijeenkomst plaats van 50 deskundigen, bestaande uit door de lidstaten aangewezen vertegenwoordigers (1 per lidstaat), door de Commissie gekozen academici/beroepsbeoefenaren (1 per lidstaat) en vertegenwoordigers van NGO's.

2.2. Raadpleging via de JBZ-website

De discussienota was de eerste stap bij het verzamelen van de standpunten van deskundigen. In dit vroege stadium was de Commissie er niet zeker van welke gebieden als prioriteiten zouden worden beschouwd, en evenmin hoe veel zou kunnen worden bestreken door één maatregel. Zij heeft daarom alle rechten die wellicht in een toekomstig Groenboek aan de orde zouden komen, in de discussienota opgenomen om na te gaan welke rechten buiten de Commissie werden beschouwd als de belangrijkste rechten die op Europees niveau moesten worden gewaarborgd.

De Commissie heeft meer dan 100 reacties ontvangen, van eenvoudige vragen tot omvangrijke stukken waarin werd ingegaan op alle in de discussienota aan de orde gestelde vraagstukken. De antwoorden zijn afkomstig van studenten, beroepsbeoefenaren, beroepsorganisaties van advocaten (zoals de Orde van advocaten), overheidsdiensten, organisaties op het gebied van burgerlijke vrijheden en academici. Er zijn reacties van onderdanen van bijna alle lidstaten ontvangen.

In haar discussienota heeft de Commissie met name om opmerkingen gevraagd over de volgende punten:

(i) of het wenselijk was een mechanisme in te voeren om ervoor te zorgen dat verdachten op de hoogte waren van hun rechten (de verklaring van de rechten),

(ii) op welke wijze kan worden gezorgd voor een hoog niveau van bescherming voor kwetsbare groepen, en

(iii) deze specifieke rechten:

a. het recht om voor onschuldig te worden gehouden totdat de schuld is bewezen;

b. het recht om iemand op de hoogte te laten stellen van de detentie;

c. het recht op juridisch advies en bijstand;

²⁰ http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm

- d. het recht op een bekwame, gekwalificeerde (of erkende) tolk en/of vertaler;
- e. in voorkomend geval het recht op borgtocht (voorlopige invrijheidstelling);
- f. het recht om niet te kunnen worden verplicht tot zelfbeschuldiging;
- g. het recht op consulaire bijstand (indien betrokkene geen onderdaan is van de staat van vervolging);
- h. zorgvuldigheid bij het verkrijgen van en omgaan met bewijsmateriaal (inclusief de openbaarmakingsplicht voor de openbare aanklager);
- i. het recht om beslissingen te laten toetsen en/of beroep in te stellen;
- j. specifieke waarborgen inzake detentie, zowel voor als na veroordeling;
- k. *ne bis in idem*.

De Commissie wilde ook graag meningen horen over verstekprocedures.

De discussienota werd enthousiast onthaald door mensen die op dit terrein werkzaam zijn, en de Commissie was de geënuquëerden zeer dankbaar voor hun constructieve bijdragen en advies. De organisaties van vertalers en tolken hebben bijzonder goed geholpen, aangezien de Commissie over dit gespecialiseerde gebied het minst informatie had. Vele geënuquëerden waren ingenomen met de suggestie van een verklaring van de rechten, een kort document dat zo vroeg mogelijk, wellicht reeds bij de aanhouding, aan verdachten wordt gegeven. Om deze reden, en omdat het een kosteneffectieve en gemakkelijk uitvoerbare maatregel is, heeft de Commissie besloten dit op te nemen bij de voorstellen die in het Groenboek worden gedaan.

2.3. Vragenlijst voor de lidstaten

Begin 2002 werd via de vertegenwoordigingen van de lidstaten in Brussel ook een vragenlijst aan de regeringen toegezonden. Deze bevatte vragen over vele aspecten van hun strafrechtstelsels, zoals de begroting voor rechtsbijstand, het verstrekken van rechtsbijstand, het verstrekken van vertaling/vertolking in strafzaken en de identificatie en behandeling van kwetsbare verdachten. De vragen werden in de meeste gevallen beantwoord door de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken van de lidstaten, maar soms ook door de bureaus voor de statistiek en andere overheidsdiensten.

Uit de antwoorden kon de Commissie zich een beeld vormen van de bestaande voorzieningenniveaus en vaststellen waar een optreden van de Commissie het doeltreffendst zou zijn. Het is met name duidelijk geworden dat rechtsbijstand in de lidstaten op zeer uiteenlopende manieren wordt verstrekt en dat er wat kwetsbare verdachten betreft, alleen overeenstemming over bestond dat kinderen als kwetsbaar moesten worden beschouwd.

2.4. Bijeenkomst van deskundigen

Als voorbereiding op de bijeenkomst van deskundigen werd een discussienota opgesteld. Toen al was duidelijk geworden dat de verstrekking van rechtsbijstand, de terbeschikkingstelling van vertalers en tolken, de verklaring van de rechten en de identificatie van kwetsbare verdachten de meestbelovende gebieden waren om onmiddellijk onder de loep te nemen. Vanuit Europees gezichtspunt was het de Commissie ook duidelijk dat buitenlandse verdachten gemakkelijk in het nadeel, en dus bijzonder kwetsbaar zouden kunnen zijn. De

Commissie was voornemens zich te buigen over de kwestie van vertalers en tolken en de opnemings van onderdanen van andere landen in de categorie kwetsbare verdachten. Voorts werd besloten deze maatregelen aan te vullen met een andere maatregel die op buitenlandse verdachten betrekking had, namelijk ervoor te zorgen dat hun consulaire bijstand werd aangeboden overeenkomstig een bestaande overeenkomst terzake waarbij alle lidstaten reeds partij waren.

De discussienota gaf derhalve een uiteenzetting over de vijf gebieden waarop de Commissie had besloten zich in dit stadium te concentreren, en deze gebieden vormden het uitgangspunt van onze discussies.

2.5. "Grondrechten"

Hoewel alle rechten die het concept "rechten inzake een eerlijk proces" uitmaken, belangrijk waren, concludeerde de Commissie dat sommige rechten dermate fundamenteel waren dat zij in dit stadium voorrang moesten krijgen. In de eerste plaats was dat het recht op juridisch advies en bijstand. Indien een beschuldigde geen advocaat heeft, is het minder waarschijnlijk dat hij zijn andere rechten kent en de eerbiediging van deze rechten kan afdwingen. De Commissie beschouwt dit recht als de grondslag van alle andere rechten. Voorts moet de verdachte weten waarvan hij wordt beschuldigd en de aard van de procedure begrijpen; het is dan ook essentieel dat degenen die de proceduretaal niet verstaan, de beschikking krijgen over vertolking van hetgeen wordt gezegd en vertaling van belangrijke documenten. Uit de raadpleging bleek dat er veel steun was voor de verklaring van de rechten waarmee een verdachte schriftelijke informatie over zijn fundamentele rechten zou krijgen in een taal die hij begrijpt. Verschillende geënquêteerden waren het ermee eens dat rechten slechts effectief zijn indien de verdachte ze kent - dit leek de Commissie een eenvoudige, goedkope manier om ervoor te zorgen dat alle verdachten hun rechten kennen. De Commissie wilde een onderdeel opnemen over de meest kwetsbare personen in de samenleving, hoewel het niet gemakkelijk bleek om vast te stellen wie hieronder valt. Zij heeft daarom voorgesteld dat de lidstaten hun politie en justitie vragen de kwestie van de potentiële kwetsbaarheid van een verdachte in overweging te nemen en passende maatregelen te nemen, zonder precies vast te leggen wie als "kwetsbaar" moet worden beschouwd. De Commissie is van mening dat als de potentiële kwetsbaarheid in een vroeg stadium van de procedure aan de orde komt, gecombineerd met de plicht om passende maatregelen te treffen, dit een verbetering voor de betrokkenen betekent. Tenslotte wilde de Commissie, aangezien zij had vastgesteld dat onderdanen van andere landen in strafzaken in het nadeel waren, een maatregel opnemen die de buitenlander ongetwijfeld helpt, namelijk het aanbieden van consulaire bijstand. Dit recht bestaat in beginsel al vele jaren, maar de Commissie wilde deze gelegenheid aangrijpen om ervoor te zorgen dat het volledig werd geëerbiedigd door het in dit Groenboek op te nemen als uitvloeisel van de andere door haar voorgestelde rechten voor onderdanen van andere landen.

Dit Groenboek beoogt geen nieuwe rechten in te stellen of toe te zien op de eerbiediging van rechten die krachtens het EVRM of andere instrumenten bestaan, maar de bestaande rechten vast te stellen die de Commissie als fundamenteel beschouwt en de zichtbaarheid van deze rechten te bevorderen.

2.6. Rechten die in het Groenboek niet worden behandeld

Alle in de discussienota beschreven rechten zullen te zijner tijd door de Commissie worden behandeld naar gelang van de prioriteiten van een Europese Unie met 25 lidstaten.

Twee van de door de Commissie beschreven rechten bleken aparte maatregelen te rechtvaardigen: het recht op borgtocht (voorlopige invrijheidstelling in afwachting van het proces) en het recht op zorgvuldige behandeling van bewijsmateriaal.

De werkzaamheden in verband met het recht op borgtocht (waaronder ook detentieomstandigheden vallen), dat op zichzelf een belangrijk en omvangrijk gebied vormt, werden in een vroeg stadium van de werkzaamheden inzake andere waarborgen losgemaakt. Dit recht vormt het onderwerp van een maatregel van het programma inzake wederzijdse erkenning (maatregel nr. 10) en kan beter als een apart vraagstuk worden behandeld. In het werkprogramma van de Commissie voor 2003 is een mededeling over dit onderwerp opgenomen. Het werkprogramma voor dit jaar omvat ook een mededeling over de onderlinge aanpassing, tenuitvoerlegging en erkenning van strafrechtelijke sancties in de EU. Deze maatregel beoogt een gelijke behandeling van veroordeelden in gehele EU te waarborgen, zodat mensen die in een andere dan hun eigen lidstaat worden veroordeeld, niet worden gediscrimineerd op grond van hun buitenlandse nationaliteit.

Zorgvuldigheid bij het omgaan met bewijsmateriaal heeft betrekking op vele rechten en vele aspecten van de procedure. Het werd al snel duidelijk dat dit gebied in een afzonderlijke maatregel moest worden behandeld, aangezien het te omvangrijk was om te worden opgenomen in een Groenboek waarin reeds verschillende rechten worden voorgesteld. De Commissie besloot dan ook om aan dit onderwerp meer tijd te besteden en er een specifiek onderzoek aan te wijden zodra het eerste stadium van de werkzaamheden inzake procedurele waarborgen was afgerond. De Commissie is thans begonnen met de werkzaamheden met betrekking tot waarborgen inzake zorgvuldigheid bij het verzamelen van en omgaan met bewijsmateriaal. Deze hebben onder meer betrekking op het zwijgrecht, het recht om getuigen te laten horen, het probleem van anonieme getuigen, het recht op bekendmaking van ontlastend bewijs, hoe het vermoeden van onschuld moet worden opgevat (of er omstandigheden zijn waaronder de bewijslast kan worden omgekeerd) en vele andere aspecten van het bewijsrecht. Artikel 48 van het Handvest van de grondrechten van de EU bepaalt dat "eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, [...] voor onschuldig [wordt] gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan". De behandeling van niet-veroordeelde verdachten in verband met voorlopige hechtenis en de kwestie van de omkering van de bewijslast zijn aspecten van hetzelfde beginsel die zowel bij de werkzaamheden inzake het recht op borgtocht als bij die inzake het bewijs aan de orde zullen komen.

Voorts wordt een studie verricht van het *ne bis in idem*-beginsel (een in het programma inzake wederzijdse erkenning opgenomen maatregel). Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten bepaalt dat "niemand [...] opnieuw [wordt] berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet". Griekenland heeft aangekondigd dat het snel een initiatief over dit onderwerp zal indienen; bij de beoordeling van de noodzaak om aanvullende voorstellen in te dienen in het licht van zeer recente jurisprudentie zal rekening worden gehouden met dit initiatief. Op 10 februari 2003 heeft het Hof van Justitie arrest gewezen in de gevoegde zaken C-187/01 en C-385/01 inzake de tenuitvoerlegging van artikel 54 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen. Het Hof oordeelde dat een persoon in een lidstaat niet mag worden vervolgd voor dezelfde feiten als die ten aanzien waarvan in een andere lidstaat een onherroepelijke beslissing is genomen, zelfs wanneer bij de procedure geen gerechtelijke instantie betrokken is geweest.

Verstekvonnissen werden niet als een van de belangrijkste prioriteiten voor de werkzaamheden inzake waarborgen beschouwd, zodat dit werd uitgesteld. Thans hopen wij in

2004 een Groenboek aan dit onderwerp te wijden, zodat wellicht eind 2004 of begin 2005 een wetgevingsvoorstel kan worden ingediend.

Ten aanzien van slachtoffers van misdrijven is een aantal initiatieven genomen naar aanleiding van het Groenboek van de Commissie over slachtoffers van misdrijven in de EU - Reflecties over normen en maatregelen²¹. Op 15 maart 2001 is een kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure goedgekeurd²². Op 16 oktober 2002 heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de schadeloosstelling van slachtoffers van misdrijven ingediend²³.

3. UIT HET VERDRAG VOORTVLOEIENDE VERPLICHTINGEN EN BESTAANDE BEPALINGEN

3.1. Inleiding

Artikel 6 van het VEU bepaalt: "*De Unie eerbiedigt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, als algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht.*" Bij de evaluatie van gemeenschappelijke minimumnormen is de Commissie om die reden uitgegaan van het EVRM. Het EVRM bevat zelf minimumnormen die gemeenschappelijk zijn omdat alle lidstaten partij zijn bij dit verdrag. Het EVRM wordt aangevuld door de jurisprudentie, dus wanneer behoefte bestaat aan verduidelijking, is deze vaak te vinden in de vonnissen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het Groenboek is evenwel niet bedoeld om ervoor te zorgen dat de lidstaten zich houden aan het EVRM, maar om ervoor te zorgen dat de hier genoemde rechten in de gehele Europese Unie consequent en uniform worden toegepast.

3.2. Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 6 van het EVRM bevat garanties inzake een eerlijk proces. Het luidt als volgt:

ARTIKEL 6

1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaak kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.

²¹ COM(1999) 349 def.

²² PB C 82 van 22.3.2001, blz. 1.

²³ COM(2002) 562 def.

2. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.

3. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:

(a) onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;

(b) te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging;

(c) zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen;

(d) de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;

(e) zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt."

De diverse rechten waarvan lid 3 een onvolledige opsomming bevat, weerspiegelen sommige aspecten van het begrip van een eerlijk proces in strafzaken²⁴. Het "doel" van het EVRM wordt pregnant beschreven in de zaak *Artico tegen Italië*²⁵, waarin het Hof oordeelde: *Het Hof wijst erop dat het Verdrag niet is bedoeld om theoretische of illusoire rechten, maar praktische en effectieve rechten te waarborgen; dit geldt in het bijzonder voor de rechten van de verdediging, gelet op de prominente plaats die in een democratische samenleving wordt ingenomen door het recht op een eerlijk proces, waaruit deze rechten voortvloeien.*

3.3. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

De juridische status van het Handvest is al enige tijd onderwerp van discussie.

Het Handvest wordt steeds vaker door het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen (GEA)²⁶ geciteerd, evenals in vele conclusies van de advocaten-generaal²⁷.

²⁴ *Deweert tegen België* Arrest van 27 februari 1980, serie A nr. 35, ro. 56.

²⁵ *Artico tegen Italië*, 13 mei 1980, serie A, nr. 37, ro. 32 en 33.

²⁶ Bijvoorbeeld zaak T-112/98 Mannesmannröhren-Werke tegen Commissie [2001] Jurispr. II-729, zaak T-54/99 Max.mobil tegen Commissie (arrest van 30 januari 2002), ro. 48 en 57, zaak T-177/01 Jégo-Quééré tegen Commissie (arrest van 3 mei 2002), ro. 42 en 47; in deze zaak loopt het hoger beroep nog (zaak C-263/02P).

²⁷ Bijvoorbeeld: AG Alber in zaak C-340/99 TNT tegen Poste Italiane [2001] Jurispr. I-4109, ro. 94; AG Geelhoed in zaak C-313/99 Mulligan tegen AG, ro. 28, C-413/99 Baumbast tegen Secretary of State for the Home Department, ro. 59 en zaak C-491/01 The Queen tegen Secretary of State for Health *ex parte* BAT, ro. 47 en 259; AG Jacobs in zaken C-377/98 Nederland tegen Parlement en Raad (biotechnologierichtlijn) (arrest van 9 oktober 2001), ro. 97 en 210, C-270/99P Z tegen Parlement (arrest van 21 november 2001), ro. 40, en C-50/00P Unión de Pequeños Agricultores tegen Raad (arrest van 25 juli 2002), ro. 39; AG Léger in zaken C-353/99P Raad tegen Hautala (arrest van 6 december 2001), ro. 51, 73 en 78-80, en C-309/99 Wouters tegen Nederlandse Orde van Advocaten (arrest van 19 februari 2002), ro. 173 en 175; AG Mischo in zaken C-122 en 125/99 D tegen Raad [2001] Jurispr. I-4319, ro. 97, en C-20/00 en 64/00 Booker Aquaculture tegen The Scottish Ministers, ro. 126 AG Stix-

Waar zij de status ervan hebben besproken, hebben zij steeds verklaard dat het niet bindend is²⁸. Desalniettemin hebben zij verklaard dat het Handvest "*formuleringen [bevat] die grotendeels reeds elders vastgestelde rechten lijken te erkennen*"²⁹ en dat in bepaalde artikelen van het Handvest algemeen aanvaarde beginselen zijn vervat³⁰. Het Hof van Justitie zelf heeft tot op heden nog niet naar het Handvest verwezen, zelfs in gevallen waarin dat in de conclusie van de advocaat-generaal wel het geval was.

Tijdens de Europese Raad van Laken van 15 december 2001 hebben de staatshoofden en regeringsleiders van de lidstaten een verklaring over de toekomst van de Europese Unie aangenomen waarin het volgende staat: "*Voorts moet erover worden nagedacht of het Handvest van de grondrechten in het basisverdrag moet worden opgenomen en moet men zich afvragen of de Europese Gemeenschap niet moet toetreden tot het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.*"

Op 6 februari 2003 heeft het Praesidium aan de leden van de Conventie over de toekomst van Europa een ontwerptekst voorgesteld van de eerste artikelen van het verdrag tot instelling van een grondwet voor Europa³¹. Voorgesteld wordt dat het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een integrerend deel van de grondwet vormt:

"Artikel 5: Grondrechten

1. *Het Handvest van de grondrechten vormt een integrerend deel van de Grondwet. [...]*
2. *De Unie kan toetreden tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De toetreding tot dit Verdrag laat de bevoegdheden van de Unie, zoals bij deze Grondwet omschreven, onveranderd.*
3. *De grondrechten, zoals gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en voortvloeiend uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten, maken als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie."*

Dit ontwerp krijgt steeds meer steun.

3.4. Andere instrumenten

Er zijn de volgende andere internationale instrumenten die procedurele waarborgen bieden voor in strafzaken verwikkelde personen en waarbij alle lidstaten³² partij zijn:

- het Handvest der Verenigde Naties van 1945,
- het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten van 1966,
- het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen van 1963,

Hackl in Case C-49/00 Commissie tegen Italië, ro. 57, en C-459/99 MRAX tegen België (arrest van 25 juli 2002), ro. 64; en AG Tizzano in zaak C-173/99 The Queen tegen Secretary of State for Trade and Industry *ex parte* BECTU [2001] Jurispr. I-4881, ro. 27. Verwijzingen naar rechtsoverwegingen hebben betrekking op de conclusies van de advocaten-generaal en niet op de arresten.

²⁸ Baumbast ro. 59, BECTU ro. 27, Raad tegen Hautala ro. 80, Mulligan ro. 28, Unión de Pequeños Agricultores ro. 39, Z, ro. 40.

²⁹ BECTU, ro. 27.

³⁰ Unión de Pequeños Agricultores, ro. 39.

³¹ CONV 528/03

³² De kandidaat-lidstaten, inclusief Bulgarije en Roemenië, zijn ook partij bij deze verdragen, met uitzondering van het Statuut van Rome, dat is geratificeerd door alle kandidaat-lidstaten behalve Tsjechië, Litouwen en Malta. In november 2002 hadden deze drie landen het Statuut van Rome ondertekend maar nog niet geratificeerd.

-het Statuut van het Internationaal Tribunaal voor het voormalige Joegoslavië van 1993. Dit statuut is krachtens de artikelen 25 en 103 van het Handvest der Verenigde Naties bindend voor de lidstaten.

-het Statuut van het Internationaal Tribunaal voor Rwanda van 1994. Dit statuut is krachtens de artikelen 25 en 103 van het Handvest der Verenigde Naties bindend voor de lidstaten.

-het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof van 1998.

Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Dit instrument werd goedgekeurd als resolutie van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties³³. Dit betekent dat het niet algemeen bindend is³⁴, maar aangezien de erin vervatte rechten in een verdrag zijn gecodificeerd, is het bindend voor de staten die het ratificeren of ertoe toetreden. Voorts wordt bij dit verdrag het Comité voor de rechten van de mens ingesteld, dat gezaghebbende richtsnoeren geeft met betrekking tot de rechten inzake een eerlijk proces. De hier relevante artikelen zijn de artikelen 9 en 10, die als bijlage bij dit Groenboek zijn opgenomen.

Het Statuut van Rome

Krachtens artikel 55 (rechten van een persoon tijdens een onderzoek) en artikel 67 (rechten van de verdachte) van het Statuut van Rome hebben verdachten uitgebreide rechten. Deze artikelen zijn als bijlage opgenomen. Het is duidelijk dat het Statuut van Rome iets verder gaat dan het EVRM. Het is interessant dat dit instrument, waartoe op intergouvernementele basis is besloten, voorziet in zeer uitgebreide waarborgen voor personen die worden verdacht van ernstige schendingen van het internationaal humanitair recht. Het is opgesteld door vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap, inclusief alle lidstaten. Het verdient vermelding dat de internationale gemeenschap deze waarborgen heeft erkend als "minimumwaarborgen" voor toekomstige verdachten voor het Internationaal Strafhof, terwijl verdachten in "normale" strafzaken in de gehele Europese Unie niet altijd een dergelijk niveau van bescherming genieten.

³³ G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (Nr. 16) 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, in werking getreden op 23 maart 1976.

³⁴ Het Handvest der Verenigde Naties bepaalt dat de Algemene Vergadering "aanbevelingen kan doen" (artikelen 11 en 12). Het Internationaal Hof van Justitie heeft echter in 1996 in zijn advies inzake de rechtmatigheid van de dreiging met of het gebruik van kernwapens (Advisory Opinion on the Legality of the threat or use of nuclear weapons) verklaard:

Resoluties van de Algemene Vergadering kunnen, ook al zijn zij niet bindend, soms normatieve waarde hebben. Zij kunnen onder bepaalde omstandigheden bewijs leveren dat belangrijk is voor het vaststellen van het bestaan van een regel of het ontstaan van een *opinio juris*. Om te kunnen vaststellen of dit bij een bepaalde resolutie van de Algemene Vergadering het geval is, moet worden gekeken naar de inhoud en de omstandigheden van de aanneming ervan; voorts moet worden bekeken of een *opinio juris* bestaat ten aanzien van het normatieve karakter ervan. Of een serie resoluties kan de geleidelijke ontwikkeling van de *opinio juris* aantonen die vereist is voor het vaststellen van een nieuwe regel.

4. HET RECHT OP JURIDISCHE BIJSTAND EN VERTEGENWOORDIGING DOOR EEN ADVOCAAAT

4.1. Inleiding

De kernvraag is waarschijnlijk de toegang tot juridische bijstand en vertegenwoordiging door een advocaat. De verdachte die een advocaat heeft, verkeert in een veel betere positie wat betreft de uitoefening van al zijn andere rechten, ten dele omdat de kans groter is dat hij van deze rechten op de hoogte is en ten dele omdat een advocaat hem erbij zal helpen gedaan te krijgen dat zijn rechten worden geëerbiedigd. Het is dus wenselijk te beginnen met het recht op toegang tot juridische bijstand en vertegenwoordiging door een advocaat.

4.2. Bestaande bepalingen

Het recht op een advocaat is in verschillende instrumenten verankerd - in het EVRM, in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in andere instrumenten³⁵.

4.2. (a) EVRM

De "rechten" van "een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld" zijn vervat in artikel 6, lid 3:

"3. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:

[...]

(c) zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen; [...]"³⁶

4.2. (b) Handvest van de grondrechten

Artikel 47 (Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht) luidt:

"Eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, heeft recht op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden.

Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. Eenieder heeft de mogelijkheid zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.

³⁵ Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en regel 93 van de Standaardminimumregels voor de behandeling van gedetineerden (Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners) (Raad van Europa Res. CM(73)5).

³⁶ In de zaak Artico tegen Italië (geciteerd in voetnoot 27) oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: Artikel 6, lid 3, bevat een opsomming van specifieke toepassingen van het algemene beginsel dat wordt genoemd in lid 1 van het artikel (art. 6, lid 1) [...] Wanneer de naleving van lid 3 wordt beoordeeld, moet het basisoogmerk ervan niet worden vergeten en mag het niet worden losgemaakt van de oorsprong ervan.

Rechtsbijstand wordt verleend aan diegenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voorzover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen."

4.2. (c) Het Europees Hof van Justitie

In *Hoechst tegen Commissie*³⁷ oordeelde het Hof uitdrukkelijk dat het recht op vertegenwoordiging een van de grondrechten in de administratieve procedure is en dat schending van dit recht ertoe kan leiden dat sancties worden opgelegd. Het ging hierbij niet om strafzaken, maar de formulering van het Hof had een algemeen karakter: *"Ook al komen [...] bepaalde rechten van de verdediging enkel aan de orde in procedures op tegenspraak, volgend op een mededeling van punten van bezwaar, andere rechten, zoals het recht op rechtsbijstand [...] moeten ook reeds in het voorafgaande onderzoek worden geëerbiedigd."*

4.2. (d) Andere internationale instrumenten

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt:

"3. Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft een ieder, in volle gelijkheid, recht op de volgende minimumgaranties:

[...]

d) in zijn tegenwoordigheid te worden berecht, zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze; ingeval hij geen rechtsbijstand heeft, van het recht daarop in kennis te worden gesteld; rechtsbijstand toegewezen te krijgen, indien het belang van de rechtspraak dit eist, en zonder dat daarvoor betaling van hem kan worden verlangd, indien hij niet over voldoende middelen beschikt [...]."

Het Statuut van Rome

De rechten van de beschuldigde worden behandeld in twee artikelen van het Statuut van Rome. Artikel 55, lid 2, dat betrekking heeft op het stadium vóór het proces, bepaalt het volgende:

[...]2. Wanneer er gronden zijn om aan te nemen dat een persoon een misdrijf heeft begaan waarover het Hof rechtsmacht bezit en die persoon zal worden ondervraagd door de Aanklager of door nationale autoriteiten op grond van een verzoek gedaan ingevolge Deel 9 van dit Statuut, wordt die persoon, alvorens te worden ondervraagd, geïnformeerd dat hij tevens de volgende rechten heeft: [...]

c. het recht op rechtsbijstand naar eigen keuze, of, indien hij geen rechtsbijstand geniet, deze toegevoegd te krijgen, in alle gevallen waarin het belang van de rechtsbedeling dit eist; dit is kosteloos in die gevallen waarin betrokkene niet over voldoende middelen beschikt om daarin zelf te voorzien;

d. het recht te worden ondervraagd in aanwezigheid van een raadsman tenzij hij daarvan vrijwillig afstand heeft gedaan."

³⁷ Zaken 46/87 & 227/88 *Hoechst AG tegen Commissie* [1989] Jurispr. 2859, ro. 15 en 16.

En artikel 67, dat betrekking heeft op het proces zelf, bepaalt:

"1. Bij de vaststelling van een tenlastegelegd feit heeft de beschuldigde recht op een openbare zitting met inachtneming van het in dit Statuut bepaalde, die op eerlijke en onpartijdige wijze wordt gehouden, en op de volgende minimumwaarborgen, op gelijke voet met de Aanklager: [...]

b. te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten voor de voorbereiding van de verdediging en vrijelijke en vertrouwelijke communicatie met de raadsman van zijn keuze;

c. terecht te staan zonder buitensporige vertraging;

d. onverminderd het bepaalde in artikel 63, tweede lid, aanwezig te zijn ter terechtzitting, verweer te voeren in persoon of door middel van door hem gekozen rechtsbijstand, op de hoogte te worden gesteld van dit recht wanneer hij geen rechtsbijstand heeft en rechtsbijstand toegewezen te krijgen door het Hof in alle gevallen waarin het belang van de rechtspleging dit vereist, en zonder betaling indien de beschuldigde niet over voldoende middelen beschikt; [...]"

Het Statuut van het Internationaal Joegoslavië-Tribunaal:

Artikel 18 van dit Statuut bepaalt:

"3. Indien hij wordt ondervraagd, heeft de verdachte het recht te worden bijgestaan door een raadsman naar eigen keuze, inclusief het recht om kosteloze rechtsbijstand toegewezen te krijgen indien hij niet over voldoende middelen beschikt om deze zelf te bekostigen [...]."

In artikel 20 van het Statuut van het Internationaal Rwanda-Tribunaal zijn soortgelijke rechten verankerd.

4.2. (e) Vertegenwoordiging door een advocaat in burgerlijke zaken op EU-niveau - een vergelijking

In januari 2002 heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand en andere financiële aspecten van civiele procedures in de gehele EU ingediend³⁸. Deze maatregel is op 27 januari 2003³⁹ goedgekeurd. Hierin is bepaald dat "natuurlijke personen" onder bepaalde voorwaarden recht hebben op "adequate rechtsbijstand". Hoewel de voorwaarden voor de toekenning van rechtsbijstand in civiele procedures enigszins verschillen van die voor strafzaken en civiele procedures onder de eerste pijler vallen, vormt deze tekst een model voor de harmonisatie van normen voor vertegenwoordiging door een advocaat. Uiteraard gelden in het burgerlijk recht en gebieden die onder de eerste pijler vallen, andere overwegingen.

4.3. Discussie en vragen

Het recht op rechtsbijstand en vertegenwoordiging is neergelegd in het EVRM en de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In de laatste jaren heeft de

³⁸ Voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot verbetering van de toegang tot de rechter bij grensoverschrijdende zaken, door middel van gemeenschappelijke minimumvoorschriften betreffende rechtsbijstand en andere financiële aspecten van civiele procedures, COM(2002)13 def. van 18.1.2002.

³⁹ PB L 26 van 31.1.2003, blz. 41.

internationale gemeenschap de oprichting van de twee ad hoc-tribunalen voor voormalig Joegoslavië en Rwanda en het Internationaal Strafhof meegemaakt, en het statuut van al deze tribunalen bepaalt dat de beschuldigde het recht op vertegenwoordiging door een raadsman heeft en dat deze rechtsbijstand kosteloos moet zijn indien hij niet over de middelen beschikt om deze zelf te bekostigen. Dit betekent dat het recht op rechtsbijstand en vertegenwoordiging als grondrecht wordt aanvaard. De vraag is hier dus niet of dit recht zich voordoet, maar hoe dit de eerbiediging van dit recht het best kan worden gewaarborgd.

4.3. (a) Wanneer doet dit recht zich voor?

Het recht op vertegenwoordiging doet zich onmiddellijk na de aanhouding voor (of deze nu in een politiebureau of elders geschiedt)⁴⁰ hoewel voor de komst van de advocaat natuurlijk een redelijke tijd moet worden uitgetrokken. Dit geldt dus ook voor het stadium vóór het proces⁴¹. Een verdachte heeft recht op vertegenwoordiging gedurende het gehele stadium van verhoor en ondervraging. Indien de verdachte in dit vroege stadium het aanbod van vertegenwoordiging heeft afgewezen, hem vervolgens een strafbaar feit ten laste wordt gelegd, en hij nog steeds niet door een advocaat wordt vertegenwoordigd, moet hij aan zijn recht worden herinnerd en moet, indien hij dit recht wil uitoefenen, zo spoedig mogelijk een advocaat te zijner beschikking worden gesteld.

4.3. (b) Waarop heeft de beschuldigde recht?

De rechten krachtens artikel 6, lid 3, onder c), van het EVRM, rekening houdend met het basisoogmerk van de waarborging van een eerlijk proces, en krachtens bovengenoemde andere relevante bepalingen, kunnen als volgt worden samengevat:

- De verdachte heeft, zodra hem een strafbaar feit ten laste is gelegd, het recht:
- zichzelf te verdedigen indien hij dit wenst, of
- te worden bijgestaan door een raadsman naar zijn eigen keuze, en
- kosteloze rechtsbijstand te ontvangen indien hij niet over voldoende middelen beschikt om deze zelf te bekostigen en indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen.

Artikel 6, lid 3, onder b), van het EVRM voorziet in het recht om "te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging". Dit recht moet worden geëerbiedigd zonder dat de tijd tussen de tenlastelegging en het proces buitensporig lang wordt, aangezien zowel artikel 5, lid 3, van het EVRM als artikel 9, lid 3, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepalen dat iedereen die is gearresteerd of gedetineerd "onverwijld" voor de rechter moet worden gebracht.

Het recht om zichzelf te verdedigen

Indien de beschuldigde beslist van dit recht gebruik te maken, moet hij tijdens de zittingen aanwezig zijn om zichzelf praktisch en doeltreffend te verdedigen. Uiteraard is het recht "te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn

⁴⁰ In *John Murray tegen UK* (Arrest van 8 februari 1996, serie A 1996-I) werd een schending van het EVRM geconstateerd aangezien de beschuldigde werd gearresteerd voor strafbare feiten van terroristische aard en hem 48 uur lang de toegang tot een advocaat werd onzegd. Ook regel 93 van de Standaard-minimumregels voor de behandeling van gedetineerden (Raad van Europa Res. CM(73)5) bepaalt dat nog niet voor de rechter gebrachte gedetineerden er recht op hebben zodra zij in hechtenis worden genomen, een vertegenwoordiger in rechte te kiezen.

⁴¹ *Imbrioscia tegen Zwitserland* (arrest van 24 november 1993, serie A, nr. 275, ro. 36).

verdediging" krachtens artikel 6, lid 3, onder b), van het EVRM van cruciaal belang voor de verdachte die zichzelf wenst te verdedigen. Hoewel de Commissie het recht om zichzelf te verdedigen erkent, houdt zij zich om voor de hand liggende redenen niet bezig met de situatie van de verdachte die zichzelf wenst te verdedigen. Het is de omgekeerde situatie van de verdachte die juridische bijstand en vertegenwoordiging wenst en dit recht niet kan uitoefenen, die tot bezorgdheid aanleiding geeft.

Het recht op een advocaat naar eigen keuze

Artikel 6, lid 3, onder c), van het EVRM, artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 18 van het Statuut van het Internationaal Joegoslavië-Tribunaal voorzien uitdrukkelijk in het recht van de verdachte om zijn eigen advocaat te kiezen. Dit recht is in het algemeen alleen van toepassing wanneer de verdachte voldoende middelen heeft om deze te bekostigen.

Het recht op kosteloze vertegenwoordiging door een advocaat

Artikel 6, lid 3, onder c), van het EVRM, artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, artikel 55 van het Statuut van Rome, artikel 18 van het Statuut van het Internationaal Joegoslavië-Tribunaal en andere instrumenten voorzien uitdrukkelijk in het recht van de verdachte kosteloze rechtsbijstand te ontvangen "indien hij niet over voldoende middelen beschikt om deze zelf te bekostigen".

De verdachte hoeft niet aan te tonen dat hij "zonder enige twijfel" niet over de middelen beschikt om zijn verdediging te bekostigen⁴². Sommige lidstaten voeren een inkomensonderzoek uit om na te gaan of de verdachte "niet over voldoende middelen beschikt om zijn verdediging te bekostigen". Andere lidstaten bieden aan iedereen kosteloze rechtsbijstand aan omdat het uitvoeren van een inkomensonderzoek duur is en sommige kosten onder bepaalde omstandigheden op de verdachte kunnen worden verhaald. Op dit gebied kunnen de lidstaten het best het systeem hanteren dat hen het kosteneffectiefst lijkt.

Het recht op kosteloze vertegenwoordiging door een advocaat is geen onvoorwaardelijk recht. Het EVRM, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Statuut van Rome bepalen dat dit recht zich voordoet "indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen". De moeilijkheid ligt in het vaststellen van criteria die in de gehele EU kunnen worden toegepast om te bepalen wanneer "de belangen van een behoorlijke rechtspleging" dit eisen. In *Quaranta tegen Zwitserland* wees het Europees Hof voor de Rechten van de Mens erop dat met drie factoren rekening moest worden gehouden:

- de ernst van het misdrijf en de zwaarte van de mogelijke straf,
- de complexiteit van de zaak en
- de persoonlijke situatie van de verdachte⁴³.

Het gaat hierbij om ruime categorieën die vele gevallen omvatten waarin thans wellicht geen kosteloze rechtsbijstand wordt verstrekt.

Het recht op kosteloze rechtsbijstand brengt niet het recht mee om een advocaat te kiezen, maar sommige lidstaten bieden deze keuze wel, en elke advocaat die door de verdachte of in

⁴² *Pakelli tegen Duitsland*, Arrest van 25 april 1983, serie A nr. 64, ro. 34.

⁴³ *Quaranta tegen Zwitserland*, arrest van 24 mei 1991, serie A nr. 205, ro. 35 beschrijft de heer Quaranta als een jonge volwassene van buitenlandse afkomst uit een kansarm milieu zonder echte beroepsopleiding en met een lang strafblad. Hij gebruikt sinds 1975 drugs, sinds 1983 bijna dagelijks, en woonde destijds bij zijn familie en ontving een uitkering.

het kader van een nationale rechtsbijstandregeling wordt ingeschakeld moet in ieder geval "effectieve bijstand"⁴⁴ verlenen.

In de zaak *Benham tegen Verenigd Koninkrijk* (1996) oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat *waar vrijheidsberoving in het geding is, de belangen van een behoorlijke rechtspleging in beginsel rechtsbijstand vereisen*. Sommige lidstaten breiden dit beginsel uit tot strafbare feiten waarbij verdachten niet alleen een vrijheidsstraf riskeren, maar ook het verlies van hun baan of bestaansmiddelen. Sommige lidstaten gaan nog verder en bieden rechtsbijstand aan voor alle strafbare feiten behalve minder ernstige, zoals verkeersovertredingen of winkeldiefstal⁴⁵.

Minimumvereisten

Het is niet genoeg dat de staat een advocaat toewijst; de verstrekte rechtsbijstand moet ook effectief zijn, en de staat heeft de plicht om ervoor te zorgen dat de advocaat over de informatie beschikt die nodig is om de verdediging te voeren⁴⁶. De beschuldigde moet van zijn advocaat alle informatie krijgen die nodig is om de aard en de gevolgen van de tegen hem ingebrachte beschuldiging te begrijpen. Hij moet op de hoogte worden gebracht van zijn eventuele zwijgrecht (of van de negatieve conclusies die uit zijn zwijgen kunnen worden getrokken), van de gevolgen van een bekentenis en van het gewicht dat in een later stadium van de procedure aan zijn verweer kan worden toegekend.

Artikel 6 in combinatie met andere artikelen

Artikel 1 van het EVRM (Verplichting tot eerbiediging van de rechten van de mens) luidt als volgt:

De Hoge Verdragsluitende Partijen verzekeren een ieder die ressorteert onder haar rechtsmacht de rechten en vrijheden die zijn vastgesteld in de Eerste Titel van dit Verdrag.

Artikel 14 van het EVRM (Verbod van discriminatie) luidt als volgt:

"Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status."

In combinatie met elkaar betekenen deze artikelen dat de door artikel 6 geboden waarborgen inzake een eerlijk proces moeten gelden voor alle personen op het grondgebied van een lidstaat, ongeacht hun nationaliteit en ongeacht of zij legaal op het grondgebied van de staat verblijven. Het recht op vertegenwoordiging door een advocaat in strafzaken en alle daarmee samengaande rechten die hierboven zijn besproken, moeten dus voor iedereen in het land beschikbaar zijn. Artikel 14 verbiedt de meeste vormen van discriminatie.

4.3. (c) Welke voorzieningen moeten de lidstaten treffen?

De vragenlijst van de Commissie aan de lidstaten bevatte een vraag over de toegang tot rechtsbijstand en vertegenwoordiging door een advocaat. De regelingen in de lidstaten varieerden aanzienlijk. De Commissie is geïnteresseerd in het idee van nationale regelingen in de lidstaten, zodat de regels over wie in aanmerking komt, in een lidstaat op uniforme wijze worden toegepast. Dit zou tot een billijker systeem leiden, aangezien alle politieambtenaren die aanhoudingen verrichten, vertrouwd zouden zijn met de in dat land geldende bepalingen. Indien deze bepalingen ook schriftelijk aan aangehouden personen zouden worden uitgelegd

⁴⁴ *Artico tegen Italië* 1980, hierboven aangehaald.

⁴⁵ Bv. Zweden; winkeldiefstal wordt echter niet in alle lidstaten als minder ernstig strafbaar feit beschouwd.

⁴⁶ In *Goddi tegen Italië* (arrest van 9 april 1984) beschikte de heer Goddi niet over een "praktische en effectieve" verdediging omdat de staat had verzuimd zijn advocaat in kennis te stellen van de datum waarop zijn zaak werd behandeld.

(zie punt 6 - Verklaring van de rechten - hieronder), zou dit de doorzichtigheid ten goede komen en leiden tot een betere algemene bekendheid van dit recht.

In sommige lidstaten wordt juridisch advies na de aanhouding op *pro bono*-basis verstrekt door stagiairs en studenten. Juristen die onder dergelijke omstandigheden juridische bijstand verlenen, moeten competent zijn omdat de procedure anders niet in overeenstemming is met het EVRM. Indien er niet voldoende gekwalificeerde advocaten bereid zijn dergelijk werk te doen, kan dat ten dele zijn omdat de beloning niet aantrekkelijk genoeg is. Wanneer stagiairs juridische bijstand verlenen aan gearresteerden, en dit geldt trouwens voor alle juristen die dit werk doen, moet er enige vorm van kwaliteitscontrole zijn. Deze kwaliteitscontrole moet ook van toepassing zijn op de voorbereiding van het proces en het proces zelf. De lidstaten moeten dus een mechanisme invoeren om de bekwaamheid te waarborgen.

De Commissie erkent dat regelingen voor het verstrekken van juridische bijstand en vertegenwoordiging op kosten van de staat zeer duur zijn. Hierbij komt natuurlijk de vraag aan de orde of deze plicht ook geldt voor personen die sommige of alle juridische kosten kunnen betalen en voor personen aan wie alleen minder ernstige strafbare feiten ten laste worden gelegd. Sommige lidstaten voeren een inkomensonderzoek uit, waarbij mensen bijvoorbeeld in aanmerking komen indien zij "minder dan twee keer het maandelijks minimumloon verdienen". Andere lidstaten kennen geen drempelwaarde en zijn van mening dat het duurder is om na te gaan over welke middelen de verdachte beschikt dan om zonder inkomensonderzoek rechtsbijstand te verstrekken. De Commissie vraagt zich af of er met het oog op de kosten van het systeem gemeenschappelijke normen moeten zijn ten aanzien van de ernst van het strafbare feit waarvoor kosteloze rechtsbijstand wordt verstrekt, en of bepaalde onbeduidende strafbare feiten kunnen worden uitgezonderd. Deze volgende vragen weerspiegelen deze overwegingen:

Vraag 2:

Zouden alle lidstaten, om te zorgen voor gemeenschappelijke minimumnormen inzake de verenigbaarheid met artikel 6, lid 3, onder c), van het EVRM, moeten worden verplicht een nationale regeling vast te stellen voor het verstrekken van rechtsbijstand in strafzaken?

Vraag 3:

Indien de lidstaten ertoe worden verplicht een nationale regeling voor het verstrekken van rechtsbijstand in strafzaken vast te stellen, moet het dan ook verplicht zijn na te gaan of de bezoldiging toereikend is om de regeling voor advocaten aantrekkelijk te maken?

Vraag 4:

Indien de lidstaten ertoe worden verplicht een nationale regeling voor het verstrekken van rechtsbijstand in strafzaken vast te stellen, moet het dan ook verplicht zijn de bekwaamheid, ervaring en/of andere kwalificaties te verifiëren van de advocaten die aan de regeling deelnemen?

Vraag 5:

Artikel 6, lid 3, van het EVRM bepaalt dat aan iemand tegen wie vervolging is ingesteld, kosteloze rechtsbijstand wordt verstrekt "indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen". Hoe moeten de lidstaten bepalen of de verdachte al dan niet een raadsman kan bekostigen?

Vraag 6:

Artikel 6, lid 3, van het EVRM bepaalt dat aan iemand tegen wie vervolging is ingesteld, kosteloze rechtsbijstand wordt verstrekt "indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen". Moet dit recht worden beperkt tot strafbare feiten waarop een vrijheidsstraf staat, of moet het ook gelden wanneer de verdachte bijvoorbeeld zijn baan of reputatie kan verliezen?

Vraag 7:

Indien voor alle strafbare feiten behalve "minder ernstige" rechtsbijstand wordt verstrekt, welke definitie van "minder ernstige strafbare feiten" zouden dan in alle lidstaten aanvaardbaar zijn?

Vraag 8:

Moeten er andere sancties zijn dan de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens indien een lidstaat geen juridische bijstand en vertegenwoordiging verstrekt aan een persoon die daar recht op heeft?

5. HET RECHT OP EEN BEKWAME, GEKWALIFICEERDE (OF ERKENDE) TOLK EN/OF VERTALER ZODAT DE VERDACHTE WEET WAT HEM TEN LASTE WORDT GELEGD EN DE PROCEDURE BEGRIJPT

5.1. Inleiding

Het recht op toegang tot een bekwame tolk en tot vertaling van belangrijke documenten is een fundamenteel recht. De verdachte moet uiteraard begrijpen waarvan hij wordt beschuldigd. Dit recht bestaat al lang – het is verankerd in het EVRM en in andere, hieronder beschreven instrumenten. Dit recht heeft aan belang gewonnen nu veel meer mensen van het ene land naar het andere reizen, niet alleen wegens vakantie of werk, maar ook om er te gaan wonen. De moeilijkheid ligt niet in het vaststellen van het bestaan van dit recht, maar in de tenuitvoerlegging ervan. De beroepen gerechtstolk en -vertaler zijn niet zo goed georganiseerd als andere (zoals conferentietolk), maar daar komt verandering in, aangezien gemeenschappelijke normen inzake opleiding worden vastgesteld, methoden voor registratie of erkenning worden ontworpen en een gedragscode wordt opgesteld. Het doel is hier de meningen over dit specifieke punt te peilen, en niet het recht op toegang tot vertaling en vertolking te bevestigen. Het is echter noodzakelijk een kort overzicht van de wettelijke bepalingen te geven om te bepalen wat de minimumvereisten zijn.

(De rechten van doven, die ook een doventolk nodig hebben, worden behandeld in deel 6 – Passende bescherming voor bijzonder kwetsbare groepen.)

EVRM

Artikel 5, lid 2, luidt als volgt:

"Een ieder die gearresteerd is moet onverwijld en in een taal die hij verstaat op de hoogte worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie en van alle beschuldigingen die tegen hem zijn ingebracht."

En artikel 6:

3. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:
(a) onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;

(...)

(e) zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.

Andere internationale instrumenten

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Artikel 14, lid 3, luidt als volgt:

"Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning heeft een ieder, in volle gelijkheid, recht op de volgende minimumgaranties:

(a) onverwijld en in bijzonderheden, in een taal die hij verstaat, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging; [...]

(f) zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter zitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt."

Het Statuut van Rome

Artikel 55 (Rechten van personen gedurende een onderzoek) bepaalt:

"1. Ten aanzien van een opsporingsonderzoek ingevolge dit Statuut wordt een persoon:

[...] c. indien ondervraging plaatsvindt in een andere taal dan een taal die de persoon volledig begrijpt en spreekt, kosteloos bijstand verleend door een bevoegde tolk en krijgt hij de vertalingen die noodzakelijk zijn om aan de vereisten van billijkheid te voldoen; [...]"

en artikel 67 (Rechten van de beschuldigde [tijdens het proces]) bepaalt:

"1. Bij de vaststelling van een tenlastegelegd feit heeft de beschuldigde recht op een openbare zitting met inachtneming van het in dit Statuut bepaalde, die op eerlijke en onpartijdige wijze wordt gehouden, en op de volgende minimumwaarborgen, op gelijke voet met de Aanklager:

a. onverwijld en in detail op de hoogte te worden gesteld van de aard, de reden en de inhoud van het hem tenlastegelegde, in een taal die hij volledig begrijpt en spreekt; [...]"

f. kosteloos bijstand te krijgen van een bevoegde tolk en de vertalingen die noodzakelijk zijn om te voldoen van de vereisten van eerlijkheid, indien een onderdeel van de procedure of een document dat aan het Hof wordt overgelegd niet is gesteld in een taal die de beschuldigde volledig begrijpt en spreekt; [...]"

Grotius-projecten 98/GR/131 en 2001/GRP/015

In het kader van het Grotius-programma van de Commissie is steun verleend voor een tweejarig onderzoek naar de wijze waarop gelijkwaardige normen inzake juridische vertolking en vertaling in alle lidstaten kunnen worden bevorderd. Hieraan hebben instellingen uit België, Denemarken, Spanje en het Verenigd Koninkrijk deelgenomen. De resultaten van dat project (98/GR/131) zijn in boekvorm gepubliceerd onder de titel *Aequitas – Access to Justice Across Language and Culture*⁴⁷. De aanbevelingen van het project hebben betrekking op de selectie, opleiding, beoordeling en erkenning van gerechtstolken en -vertalers. Er is een model voor een gedrag- en beroepscode opgesteld, samen met voorgestelde registratie- en tuchtprocedures en een analyse van interdisciplinaire regelingen tussen juridische diensten en linguïsten. Om de in de eerste fase verzamelde informatie te verspreiden wordt in het kader van het Grotius-programma (2001/GRP/015) de tweede fase van dit werk gefinancierd. Dit onderzoeksproject heeft een grote bijdrage geleverd aan de vorming van het standpunt van de Commissie inzake de terbeschikkingstelling van gerechtstolken en -vertalers.

5.2. Discussie en vragen

Verdachten die de procestaal niet spreken of verstaan (bijvoorbeeld omdat zij geen onderdaan van het betrokken land zijn) zijn duidelijk in het nadeel. Hierbij kan het gaan om mensen die op vakantie zijn of die voor hun werk tijdelijk in een ander land zijn en na korte tijd weer naar huis zullen terugkeren. De kans is groot dat zij geen enkele kennis hebben van het rechtsstelsel of de gerechtelijke procedures van het betrokken land. Zij zijn ongeacht hun omstandigheden bijzonder kwetsbaar. Volgens de Commissie is dit recht, dat zoals gezegd in vele instrumenten is verankerd, dan ook bijzonder belangrijk. Zoals gezegd is het probleem

⁴⁷ ISBN 90 804438 8 3; Neem contact op met professor Erik Hertog via dit adres erik.hertog@lessius-ho.be of via de website <http://www.legalintrans.info/Grotius>.

niet de aanvaarding van dit recht door de lidstaten⁴⁸, maar het voorzieningenniveau en de wijze van terbeschikkingstelling en, wat wellicht het belangrijkste is, de kosten van de tenuitvoerlegging. De vragen vallen dan ook uiteen in twee categorieën, waarbij de eerste betrekking heeft op het voorzieningenniveau en de tweede op de wijze van terbeschikkingstelling.

5.2.1. Voorzieningenniveau

5.2.1 (a) Wanneer dient taalkundige bijstand te worden verstrekt?

De Commissie zijn geen mechanismen bekend om te bepalen of een verdachte "de taal die ter zitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt"⁴⁹. Dit wordt ad hoc beslist door de mensen waarmee de verdachte in contact komt (politieambtenaren, advocaten, personeel van gerechtelijke instanties, enz.)⁵⁰. De plicht om de billijkheid van de procedure te waarborgen ligt wat dit betreft, en dat geldt ook voor andere aspecten, uiteindelijk bij de rechter, die deze zaak met de grootste zorgvuldigheid moet overwegen⁵¹. Uiteraard is het wenselijk dat taalproblemen lang voor het begin van het proces aan het licht komen.

5.2.1. (b) Moet de bijstand van een tolk kosteloos zijn?

In de zaak *Luedicke, Belkacem and Koç tegen Duitsland* oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat artikel 6, lid 3, onder b), betekent dat *iedereen die de ter terechtzitting gebruikte taal niet kan spreken of verstaan, het recht heeft gratis bijstand van een tolk te ontvangen, zonder dat de daarbij gemaakte kosten later van hem kunnen worden teruggevorderd*⁵². In deze zaak heeft de staat (Duitsland) zonder succes getracht de kosten van vertolking na de veroordeling terug te vorderen. In de zaak *Kamasinski tegen Oostenrijk*⁵³ oordeelde het Hof dat dit beginsel ook gold voor de vertaling van documentenmateriaal. Alle andere instrumenten waarin naar vertolking en vertaling wordt verwezen, bepalen dat de verdachte onder normale omstandigheden niet voor deze diensten hoeft te betalen. Men kan dus uitdrukkelijk stellen dat de bijstand van gerechtstolken en -vertalers in strafzaken kosteloos is voor de verdachte.

5.2.1. (c) Reikwijdte van de plicht om vertalers en tolken beschikbaar te stellen

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft geoordeeld dat artikel 6, lid 3, onder e), niet betekent dat een schriftelijke vertaling van alle schriftelijke bewijsstukken of officiële documenten in de procedure vereist is.

Het Hof heeft geoordeeld dat documentenmateriaal moet worden vertaald, maar dat deze plicht beperkt is tot de documenten die de verdachte moet begrijpen om een eerlijk proces te

⁴⁸ Onze vragenlijst toont aan dat alle lidstaten zich van hun EVRM-verplichtingen bewust zijn en ten minste gedurende een deel van de procedure voor vertalers en tolken zorgen indien daar gezien de omstandigheden behoefte aan lijkt te bestaan.

⁴⁹ *Kamasinski tegen Oostenrijk* (arrest van 19 december 1989, serie A, nr. 168) ro. 74.

⁵⁰ In *Brozicek tegen Italië*, arrest van 19 december 1989, serie A nr. 167, oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat de gerechtelijke autoriteiten moesten aantonen dat de verdachte de proces taal wel sprak, en dat de verdachte niet behoefde aan te tonen dat hij die taal niet sprak (ro. 41).

⁵¹ In de zaak *Cuscani tegen Verenigd Koninkrijk*, arrest van 24 september 2002, verzoek nr. 32771/96, oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens: De uiteindelijke bewaker van de billijkheid van het proces was de rechter, die duidelijk was geïnformeerd over de reële moeilijkheden die het ontbreken van vertolking voor de verzoeker zou kunnen veroorzaken. Voorts merkte het Hof op dat de nationale gerechtelijke instanties reeds hebben geoordeeld dat rechters, onder omstandigheden zoals die in het onderhavige geval, verplicht zijn met de grootste zorgvuldigheid om te gaan met de belangen van de verdachte.

⁵² (*Luedicke, Belkacem en Koç tegen Duitsland* – arrest van 28 november 1978, serie A nr. 29 ro. 46.

⁵³ *Kamasinski tegen Oostenrijk* (hierboven aangehaald).

hebben⁵⁴. De regels over de hoeveelheid materiaal die wordt vertaald, verschillen naar gelang van de lidstaat en de aard van de zaak. Deze verschillen zijn aanvaardbaar zolang het proces eerlijk blijft.

Tijdens alle zittingen moet voor vertolking worden gezorgd. In geval van een belangenconflict kunnen twee tolken nodig zijn, een voor de verdediging en een voor het openbaar ministerie (of het gerecht, afhankelijk van het rechtsstelsel). Het volstaat niet om alleen te voorzien in vertolking van rechtstreeks tot de verdachte gerichte vragen en de door hem gegeven antwoorden. De verdachte moet alles wat wordt gezegd (door advocaten, de rechter en getuigen) kunnen begrijpen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde dat de verstrekte bijstand door een tolk van dien aard moet zijn dat de verdachte in staat wordt gesteld de zaak tegen hem te begrijpen en zich te verdedigen, met name door zijn versie van de gebeurtenissen tijdens de zitting weer te geven⁵⁵.

5.2.2. Wijze van terbeschikkingstelling

5.2.2. (a) Opleiding, erkenning en registratie

De Commissie is van mening dat alle lidstaten voor opleiding, erkenning en registratie van gerechtstolken en -vertalers moeten zorgen om te voldoen aan de vereisten van het EVRM en vele andere internationale instrumenten. De Aequitas-voorstellen omvatten de volgende minimumvereisten:

- (1) De lidstaten moeten een systeem hebben om gespecialiseerde tolken en vertalers op te leiden, waarbij het rechtsstelsel wordt behandeld en bezoeken worden gebracht aan gerechtelijke instanties, politiebureaus en gevangenissen, met als afsluiting een erkend diploma.
- (2) De lidstaten moeten een systeem voor de erkenning van deze vertalers en tolken hebben.
- (3) De lidstaten moeten een registratieregeling invoeren waarbij de registratie niet onbeperkt is (bijvoorbeeld 5 jaar) om de betrokkenen te stimuleren hun talenkennis en kennis van de gerechtelijke procedures op peil te houden voor het vernieuwen van hun registratie.
- (4) De lidstaten moeten een systeem van voortdurende bijscholing opzetten zodat gerechtstolken en -vertalers hun vaardigheden op peil kunnen houden.
- (5) De lidstaten moeten een beroepscode en richtsnoeren voor goede werkwijzen opstellen die in de gehele EU hetzelfde moeten zijn of in sterke mate moeten overeenkomen.
- (6) De lidstaten moeten opleiding aanbieden aan advocaten en rechters zodat deze een beter inzicht krijgen in de rol van de vertaler en de tolk en dus efficiënter met hen kunnen samenwerken.
- (7) De lidstaten moeten voor de bovenstaande vereisten kiezen voor een interdisciplinaire aanpak waarbij het ministerie van Justitie of het ministerie van Binnenlandse Zaken betrokken is bij de aanwerving, opleiding en erkenning van gerechtstolken en -vertalers.

⁵⁴ Kamasinski tegen Oostenrijk, hierboven aangehaald, ro. 74.

⁵⁵ Kamasinski tegen Oostenrijk, hierboven aangehaald, ro. 74.

5.2.2. (b) Twee verschillende beroepen

Hoewel zij vaak als een groep worden beschouwd, moeten tolken en vertalers, die verschillende vaardigheden hebben en tijdens strafrechtelijke procedures een verschillende rol spelen, als twee aparte beroepsgroepen worden behandeld.

(a) Tolken zijn nodig tijdens het stadium van het politieonderzoek (verhoor van de verdachten en wellicht van getuigen) en tijdens alle terechtzittingen. Voorts heeft de verdachte wellicht een tolk nodig wanneer hij met zijn advocaat overlegt (in het politiebureau, in de gevangenis indien hij in hechtenis wordt gehouden, in het kantoor van de advocaat en in de rechtzaal).

(b) Vertalers zijn nodig om alle processtukken (aanhoudingsregister, dagvaarding) in het dossier te vertalen, maar ook alle schriftelijke getuigenverklaringen en bewijsmateriaal dat door beide partijen wordt ingebracht.

Een nationaal register moet hiermee rekening houden, en het kan voor de lidstaten efficiënter zijn om twee aparte registers te hebben.

5.2.2. (c) Speciale taalregeling

Sommige talen kunnen een probleem opleveren. De lidstaten moeten voor dergelijke talen voorzieningen treffen, ofwel door ervoor te zorgen dat in hun register een minimumaantal personen voor elke taal is opgenomen ofwel door gebruik te maken van vertolking via een beter bekende derde taal. Wellicht kunnen voor ongebruikelijke talen ook de vereiste kwalificaties worden versoepeld om vertalers en tolken te vinden die in deze talen kunnen werken. De Commissie is zich bewust van het probleem dat deze talen vormen, maar is van mening dat het overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel beter is op nationaal niveau voorzieningen te treffen.

5.2.2. (d) Kosten

De kosten worden vaak genoemd als reden waarom de lidstaten op dit punt niet aan hun verplichtingen krachtens het EVRM voldoen. De lidstaten moeten voor dit doel middelen uittrekken. Gerechtstolken en -vertalers moeten een concurrerende bezoldiging ontvangen om deze carrière aantrekkelijker te maken voor mensen die een talenstudie hebben afgerond. Deze optie zou evenwel niet alleen open moeten staan voor mensen die een talenstudie hebben afgerond. Mensen die rechten hebben gestudeerd en die geen advocaat willen worden maar wel een uitstekende talenkennis hebben, zouden moeten worden gestimuleerd om tolk of vertaler te worden en een passende opleiding moeten krijgen. Bij de Europese Gemeenschappen worden mensen met kwalificaties op deze twee gebieden jurist-linguïst genoemd.

5.2.2. (e) Aanwerving

Afgezien van de kosten voeren de lidstaten aan dat zij niet over genoeg vertalers en tolken beschikken. Het is dus belangrijk de aanwerving van tolken en vertalers te bevorderen. Het streven naar de aanwerving van gekwalificeerd personeel moet niet als kwestie van salaris worden afgedaan. Een betere betaling zal meer mensen aantrekken, maar er zijn ook nog andere factoren, zoals het met meer respect behandelen van tolken en vertalers, hen raadplegen over gerechtelijke procedures en hen er op zodanige wijze bij te betrekken dat hun vakkennis wordt erkend en naar waarde geschat.

Voorzieningenniveau

Vraag 9:

Moet er een formeel mechanisme komen om na te gaan of de verdachte de procestaal voldoende verstaat om zichzelf te verdedigen?

Vraag 10:

Moeten de lidstaten criteria vaststellen om te bepalen hoeveel tijdens de procedure, inclusief het stadium voor het proces, moet worden vertolkt voor de verdachte?

Vraag 11:

Welke criteria kunnen worden gebruikt om te bepalen wanneer de verdachte andere vertalers en tolken nodig heeft dan het openbaar ministerie/het gerecht (afhankelijk van het rechtsstelsel)?

Vraag 12:

Moeten de lidstaten ertoe worden verplicht vertalingen te verstrekken van bepaalde duidelijk omschreven processtukken in strafzaken? Zo ja, welke documenten vormen het minimum dat nodig is voor een eerlijk proces?

Wijze van terbeschikkingstelling:

Vraag 13:

Moeten de lidstaten ertoe worden verplicht nationale registers van gerechtstolken en -vertalers op te stellen? Zo ja, moet dan een systeem van erkenning, hernieuwbare registratie en voortdurende bijscholing worden ingevoerd?

Vraag 14:

Indien de lidstaten nationale registers van gerechtstolken en -vertalers opstellen, zou het dan beter zijn om deze registers te gebruiken als basis voor één Europees register van tolken en vertalers of om een systeem van toegang tot de registers van andere lidstaten op te zetten?

Vraag 15:

Zou het nuttig zijn indien de lidstaten een nationale regeling voor de opleiding van gerechtstolken en -vertalers zouden moeten vaststellen?

Vraag 16:

Moet het voor de lidstaten verplicht zijn een erkenningsinstantie aan te wijzen om een systeem van erkenning, hernieuwbare registratie en voortdurende bijscholing te beheren? Zo ja, is het dan wenselijk dat het ministerie van Justitie of het ministerie van Binnenlandse Zaken met de erkenningsinstantie samenwerkt om ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met de standpunten en behoeften van zowel de juridische als de taalkundige beroepsbeoefenaren?

Vraag 17:

Indien de lidstaten ertoe worden verplicht een nationale regeling voor de terbeschikkingstelling van gerechtstolken en -vertalers in strafzaken vast te stellen, moet het dan ook verplicht zijn na te gaan of de bezoldiging toereikend is om de regeling voor tolken en vertalers aantrekkelijk te maken?

Vraag 18:

Hoe en door wie moet een gedragscode worden opgesteld en gereguleerd?

Vraag 19:

De Commissie heeft begrepen dat er een tekort is aan gerechtstolken en -vertalers met de juiste kwalificaties. Hoe kan dit beroep aantrekkelijker worden gemaakt?

Vraag 20:

Moeten er andere sancties zijn dan de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens indien een lidstaat geen adequate vertolking en vertaling verstrekt aan een persoon die daar recht op heeft?

6. PASSENDE BESCHERMING VOOR BIJZONDER KWETSBARE GROEPEN

6.1. Inleiding

In de discussienota heeft de Commissie gevraagd of het aangewezen zou zijn de lidstaten de verplichting op te leggen kwetsbare groepen in het kader van de procedurele waarborgen een passend niveau van bescherming te bieden om hun nadelen te compenseren. Deze suggestie werd gunstig onthaald maar brengt twee problemen mee: (1) de definitie van kwetsbare groepen en (2) de vaststelling van mechanismen voor dit niveau van bescherming.

Tot de potentieel kwetsbare groepen zouden onder meer kunnen behoren:

(a) onderdanen van andere landen, vooral die welke de taal niet spreken.

De buitenlander is kwetsbaar wegens zijn nationaliteit, omdat hij de taal niet spreekt en mogelijk ook wegens andere factoren (hij is op vakantie of om een andere reden tijdelijk in het land, zodat hij zijn baan of bestaansmiddelen enz. kan verliezen in zijn land van herkomst). Behalve taalkundige bijstand kunnen buitenlanders door hun consulaat worden bijgestaan (zie punt 7). Er moet praktische bijstand beschikbaar zijn onder auspiciën van het bevoegde consulaat of een andere passende organisatie. Als minimumvereiste zou kunnen gelden dat de rechtsstelsels van de lidstaten niet mogen toestaan dat dergelijke bijstand wordt belemmerd.

(b) kinderen.

De bijzonder kwetsbare positie van kinderen is reeds erkend in het Verdrag van de VN inzake de rechten van het kind⁵⁶. De relevante bepaling, artikel 40, is in de bijlage opgenomen.

Krachtens het Verdrag inzake de rechten van het kind worden alle personen jonger dan achttien jaar als kinderen beschouwd, behalve wanneer de nationale wetgeving voorziet in een lagere leeftijd voor meerderjarigheid. Het beoogde hogere niveau van bescherming moet voor alle kinderen in de zin van het Verdrag gelden. De leeftijdsgrens voor strafrechtelijke aansprakelijkheid varieert in de EU echter van 8 in Schotland tot 16 in Portugal; er is dus sprake van aanzienlijke verschillen die inherent zijn aan de rechtsstelsels van de lidstaten.

(c) personen die kwetsbaar zijn als gevolg van hun geestes- of gemoedstoestand (bijvoorbeeld geestelijk gehandicapten, personen met een psychische stoornis zoals schizofrenie, personen met een subnormaal IQ en personen met een handicap in het autistisch spectrum). De kans is groter dat verdachten met een laag IQ, of een slechte lees- of begripsvaardigheid tijdens het politieverhoor bezwarende verklaringen afleggen, inclusief valse bekentenissen⁵⁷. Een voorstel is om politieambtenaren die een verdachte aanhouden, te verplichten een specifieke vraag over de geestestoestand van de verdachte te beantwoorden en dit antwoord in het detentiedossier op te nemen. Indien politieambtenaren verplicht zijn zich over deze vraag te buigen (en een schriftelijke notitie van hun beoordeling te maken), kunnen verdachten die om deze redenen kwetsbaar zijn, in de loop van de tijd wellicht gemakkelijker als zodanig worden herkend. Bij deze categorie is de herkenning een echt probleem. Het opleiden van politieambtenaren en advocaten kan bijdragen tot het oplossen ervan.

(d) personen die kwetsbaar zijn wegens hun lichamelijke toestand (lichamelijk gehandicapten, inclusief doven, mensen met ziekten zoals diabetes en epilepsie, mensen met pacemakers enz. en mensen met een spraakgebrek, alsmede verdachten met een beter zichtbare lichamelijke handicap).

Tot deze groep behoren ook verdachten met ernstige ziekten zoals HIV/AIDS, die vaak geneesmiddelen en/of medische verzorging nodig hebben en zwangere vrouwen, met name die voor wie het risico bestaat een miskraam te krijgen.

Verdachten die verklaren dat zij een gezondheidsprobleem hebben, zelfs wanneer er geen zichtbare tekenen of symptomen zijn, zou het automatische recht kunnen worden verleend om door een arts te worden onderzocht. Het medisch onderzoek zou kunnen worden gebruikt om

⁵⁶ Dat door alle staten van de wereld is ondertekend behalve de Verenigde Staten en Somalië.

⁵⁷ Gudjonsson, Clare, Rutter en Pearse: *Persons at Risk During Interviews in Police custody: the Identification of Vulnerabilities*. Research Study nr. 12. The Royal Commission on Criminal Justice. HMSO. Londen (1993).

vast te stellen dat de verdachte gezond genoeg is om te worden verhoord en in hechtenis te worden genomen (met name wanneer die hechtenis langer duurt dan een paar uur).

Wanneer de politie een persoon die zegt dat hij een gezondheidsprobleem heeft, in hechtenis houdt, zou zij ertoe kunnen worden verplicht ervoor te zorgen dat de betrokkene geneesmiddelen krijgt. Medisch toezicht kan ook verplicht worden gesteld. Aangezien politieambtenaren niet over de nodige expertise kunnen beschikken, kan het nodig zijn een systeem in te voeren waarmee een medisch onderzoek wordt aangeboden aan alle verdachten die zeggen dat zij een gezondheidsprobleem hebben.

(e) personen die kwetsbaar zijn omdat zij kinderen of personen ten laste hebben (bijvoorbeeld zwangere vrouwen en moeders van jonge kinderen, met name alleenstaande moeders, en, wanneer zij alleen de verantwoordelijkheid voor jonge kinderen dragen, alleenstaande vaders).

Met name bij politiehechtenis bestaat het risico dat iemand die alleen de verantwoordelijkheid draagt voor jonge kinderen, stappen zal ondernemen waarvan hij aanneemt dat zij de hechtenis zullen verkorten. Dit geldt vooral wanneer de betrokkene denkt dat hij snel op borgtocht kan worden vrijgelaten indien hij het strafbare feit bekend of een andere verklaring aflegt die de politie nodig lijkt te hebben.

(f) analfabeten.

Mensen die onder deze categorie vallen kunnen kwetsbaarder zijn omdat zij de procedure niet volledig begrijpen.

(g) mensen met een vluchtelingenstatus krachtens het Vluchtelingenverdrag van 1951, andere mensen die internationale bescherming genieten en asielzoekers⁵⁸.

Vluchtelingen en andere personen die internationale bescherming nodig hebben, waaronder asielzoekers, zijn om een aantal redenen kwetsbaar. Hierbij gaat het onder meer om: mogelijke taalproblemen en culturele problemen, de vrees dat rechtshandavingsambtenaren hen niet goed gezind zijn, de beperkte rechten die zij in het ontvangende land hebben omdat zij de bescherming van hun land van herkomst hebben verloren en dus ook geen beroep op consulaire bijstand kunnen doen. Een persoon die internationale bescherming nodig heeft, kan er door de autoriteiten van worden verdacht illegaal in het land te verblijven, of dit nu het geval is of niet, en kan zich daarom bijzonder kwetsbaar voelen in verband met het strafbaar feit waarvan hij wordt verdacht. Als gevolg van een vervolging of veroordeling kunnen deze personen worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus⁵⁹ of subsidiaire beschermingsstatus of riskeren deze te verliezen. "Tijdelijke bescherming" in de zin van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad⁶⁰ kan worden geweigerd aan een persoon die een "ernstig niet-politiek misdrijf" heeft begaan (artikel 28). Voor mensen die internationale bescherming nodig hebben, staat er dus meer op het spel omdat een veroordeling voor hen ernstiger gevolgen kan hebben dan voor andere verdachten. Voorts brengt de dreigende dubbele bestraffing (uitzetting nadat de straf is uitgezeten) specifieke problemen mee gezien het feit dat vluchtelingen en personen die internationale bescherming nodig hebben, in beginsel niet naar hun land van herkomst kunnen worden teruggezonden.

⁵⁸ Voor deze categorieën personen worden door de Europese Unie maatregelen genomen en normen ontwikkeld overeenkomstig artikel 63 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

⁵⁹ Artikel 12 van het Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen van 1951 bepaalt dat de staat van een vluchteling wordt beheerst door de wet van het land van zijn woonplaats of het land van verblijf.

⁶⁰ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale instroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen. PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12.

(h) alcohol- en drugsverslaafden (in het bijzonder wanneer zij tijdens een verhoor onder invloed van alcohol of drugs zijn).

Personen in deze categorie kunnen om een aantal redenen kwetsbaar zijn. De mate van kwetsbaarheid wordt bepaald door verschillende factoren, zoals de ernst van de verslaving, leeftijd, algemene gezondheid en natuurlijk de vraag of de betrokkene last heeft van ontwenningsverschijnselen. Deze personen kunnen ziek zijn, waardoor zij niet in staat zijn vragen van de politie te beantwoorden, en moeten in dat geval worden behandeld als personen met gezondheidsproblemen die medische zorg nodig hebben, zoals bedoeld bij punt d). Dat kan alleen als de betrokkene verklaart dat hij gezondheidsproblemen heeft of als politieambtenaren over de nodige opleiding beschikken om dat zelf vast te stellen. Bovendien moet de verstrekking van medische zorg in dergelijke omstandigheden onvoorwaardelijk gebeuren, zonder dat daaraan voorwaarden betreffende het beantwoorden van vragen of het verstekken van informatie worden gekoppeld.

Op drugsverslaafden kan bijvoorbeeld druk worden uitgeoefend om te onthullen waar de drugs vandaan komen, zodat de dealers kunnen worden opgespoord en vervolgd. Anderzijds kunnen dealers met vergelding hebben gedreigd indien de verslaafde informatie verstrekt aan de politie.

De strafprocedure kan echter voor de verdachte een kans op hulp betekenen of hem motiveren hulp voor zijn verslaving te zoeken. Met verdachten in deze categorie moet dan ook omzichtig worden omgesprongen.

6.2. Discussie en vragen

De Commissie stelt voor de lidstaten algemeen te verplichten ervoor te zorgen dat hun rechtsstelsels voorzien in extra bescherming voor alle groepen kwetsbare verdachten in strafprocedures. De Commissie erkent dat kwetsbaarheid soms moeilijk te meten is en dat een op categorieën gebaseerde methode waarschijnlijk niet altijd de aangewezen manier is om tewerk te gaan. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft bij de vraag of een bepaalde jonge man kosteloze rechtsbijstand had moeten krijgen, geoordeeld dat de persoonlijke omstandigheden van de verdachte een factor vormen die moet worden meegewogen bij het beantwoorden van de vraag of het in het belang van de rechtspleging zou zijn om deze rechtsbijstand te verlenen⁶¹. In het arrest wordt de verdachte beschreven als een jong volwassene van buitenlandse origine, met een kansarme achtergrond, zonder echte beroepsopleiding en met een lang strafblad. Van de betrokkene wordt verder gezegd dat hij sinds 1975 drugs gebruikt, sinds 1983 bijna dagelijks, en dat hij ten tijde van de feiten met zijn familie van een uitkering leefde. Sommige aspecten van deze beschrijving vallen onder de hierboven genoemde categorieën, andere niet. Het is echter duidelijk dat dit Hof de instanties die rechtsbijstand verlenen, in staat acht een inschatting te maken van de persoonlijke omstandigheden van verdachten. Van politie- en rechtshandhavingsambtenaren zou ook kunnen worden gevraagd zo'n inschatting te maken.

Voordat vervolging wordt ingesteld, dus als de verdachte gearresteerd is en op het politiebureau of elders wordt ondervraagd (of wanneer huiszoeking bij de verdachte wordt verricht), zouden rechtshandhavingsambtenaren moeten kijken naar de mogelijke kwetsbaarheid van de verdachte. Zij zouden kunnen worden verplicht door middel van een schriftelijk verslag aan te tonen dat zij hebben onderzocht of de verdachte bijzonder kwetsbaar is. Indien wordt geconstateerd dat dat het geval is, zou van rechtshandhavingsambtenaren kunnen worden verlangd dat zij aantonen dat zij de nodige stappen hebben ondernomen om voor extra bescherming te zorgen (bijvoorbeeld door medische zorg aan te bieden, contact op te nemen met familieleden, de verdachte in staat te

⁶¹ *Quaranta v. Switzerland*, arrest van 24 mei 1991, serie A nr. 25, zie ook voetnoot 43.

stellen iemand in kennis te stellen van zijn aanhouding enz.). Zij zouden moeten worden verplicht bij kwetsbare verdachten schriftelijk te melden welke maatregelen zij nodig vonden, zodat achteraf kan worden geverifieerd of deze maatregelen ook daadwerkelijk zijn genomen. Als eenmaal vervolging is ingesteld en de verdachte voor de rechter moet verschijnen, moet elke mogelijke kwetsbaarheidsfactor, zoals de behoefte aan taalkundige of medische hulp, worden genoteerd in het gerechtelijk dossier en in het hechtenisdossier van de betrokkene indien deze vóór het proces in voorlopige hechtenis wordt gehouden.

Indien vervolgens blijkt dat geen melding is gemaakt van de kwetsbaarheid van een verdachte of, indien dat wel is gebeurd, er geen maatregelen zijn genomen, dient de lidstaat in kwestie de betrokkene bepaalde verhaalsmogelijkheden te bieden.

Het is moeilijk om de eventuele kwetsbaarheid van een verdachte te beoordelen, maar er zouden opleidingen op dit gebied kunnen worden georganiseerd.

Vraag 21:

Zijn de volgende groepen personen bijzonder kwetsbaar? Zo ja, wat kan dan van de lidstaten worden verlangd om deze personen voldoende bescherming te bieden in strafzaken?

- (a) buitenlanders,**
- (b) kinderen,**
- (c) personen met een mentale of emotionele handicap in brede zin,**
- (d) lichamelijk gehandicapten of zieken,**
- (e) moeders/vaders van jonge kinderen,**
- (f) analfabeten,**
- (g) vluchtelingen en asielzoekers,**
- (h) alcohol- en drugsverslaafden?**

Moeten er nog andere categorieën aan deze lijst worden toegevoegd?

Vraag 22:

Moeten politieambtenaren, advocaten en/of gevangenispersoneel worden verplicht in bepaalde fasen van de procedure te onderzoeken of een verdachte kwetsbaar is, en daarvan schriftelijk verslag uit te brengen, alsmede van de maatregelen die zijn genomen indien is vastgesteld dat de verdachte inderdaad kwetsbaar is?

Vraag 23:

Indien politieambtenaren, advocaten en/of gevangenispersoneel moeten worden verplicht in bepaalde fasen van de procedure te beoordelen of een verdachte kwetsbaar is, moeten zij dan ook worden verplicht op basis van deze beoordeling de nodige maatregelen te nemen?

Vraag 24:

Indien de politie- en/of rechtshandhavingsautoriteiten de kwetsbaarheid van een verdachte niet onderzoeken en rapporteren, of indien zij niet de nodige maatregelen nemen nadat is vastgesteld dat een verdachte kwetsbaar is, moeten dan sancties worden toegepast? Zo ja, welke sancties moeten dat dan zijn?

7. CONSULAIRE BIJSTAND

7.1. Inleiding

Zoals hierboven bleek bij het punt over tolken en vertalers, vormen buitenlanders een gemakkelijk herkenbare kwetsbare groep, ongeacht of het om onderdanen van andere EU-lidstaten of om onderdanen van derde landen gaat. Veel NGO's zijn van oordeel dat deze

groep niet altijd een eerlijke behandeling krijgt. Er zou voor een hoge mate van bescherming kunnen worden gezorgd door middel van de volledige toepassing van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen van 1963, want volgens artikel 36, lid 1, daarvan:

"(a) moeten consulaire ambtenaren zich vrijelijk in verbinding kunnen stellen met de onderdanen van de zendstaat en hen vrijelijk kunnen bezoeken. Onderdanen van de zendstaat moeten dezelfde vrijheid genieten met betrekking tot het contact met en het bezoeken van consulaire ambtenaren van de zendstaat;

(b) moeten de bevoegde autoriteiten van de ontvangende Staat de consulaire post van de zendstaat onverwijld ervan in kennis stellen, dat binnen zijn ressort een onderdaan van die Staat is gearresteerd, gevangengenomen of in voorarrest is geplaatst of op enigerlei andere wijze in verzekerde bewaring wordt gesteld, indien de betrokkene zulks verzoekt. Elke mededeling aan de consulaire post gericht door de gearresteerde, zich in gevangenschap of in voorlopige hechtenis bevindende of anderszins vastgehouden persoon wordt door bovengenoemde autoriteiten eveneens onverwijld overgebracht. Bovengenoemde autoriteiten dienen de betrokken persoon onverwijld van zijn rechten krachtens deze alinea in kennis te stellen; (...)"

Deze bepaling houdt ook het recht om gedetineerde onderdanen te bezoeken.

Buitenlandse gedetineerden kunnen contact met een vertegenwoordiger van hun regering weigeren (dit is bijvoorbeeld denkbaar in het geval van asielzoekers en vluchtelingen die in hun land van herkomst worden vervolgd en die om die reden geen hulp van hun consulaat verwachten of wensen). Deze personen kunnen voor dit soort hulp contact opnemen met vertegenwoordigers van een ander land dat hun belangen behartigt⁶² of met een nationale of internationale organisatie⁶³. Toepassing van het verdrag inzake consulaire betrekkingen zou bijvoorbeeld tot gevolg kunnen hebben dat bij elk consulaat een ambtenaar wordt belast met gevallen van onderdanen die van strafbare feiten worden beschuldigd terwijl zij in het buitenland verblijven (deze consulaire ambtenaar zou zich ook kunnen bezighouden met slachtoffers van misdrijven, omdat zij het nationale recht en de strafrechtelijke procedures moeten kennen). De consulaire ambtenaar zou hulp kunnen bieden bij contacten met familieleden van de verdachte, advocaten, mogelijke getuigen, NGO's die gevangenen in het buitenland bijstaan of bij het organiseren van bijzondere procedures, zoals oproepen in kranten e.d.

Dit idee biedt het voordeel dat de last voor het gastland wordt beperkt en dat de verdachte meer mogelijkheden heeft om hulp te krijgen, met name hulp in een taal die hij begrijpt.

7.2. Discussie en vragen

De Commissie heeft begrepen dat veel verdachten momenteel geen gebruik maken van dit recht, soms omdat zij er niet van op de hoogte zijn (of zijn gebracht), en soms omdat verdachten consulaire bijstand weigeren omdat zij bang zijn dat de autoriteiten van hun land van herkomst daardoor op de hoogte zullen raken van hun arrestatie in het buitenland. Dit

⁶² Volgens regel 38 van de standaard-minimumregels voor de behandeling van gedetineerden die in 1955 zijn goedgekeurd door het VN-congres over misdaadpreventie en de behandeling van criminelen moeten gevangenen die onderdaan zijn van een Staat zonder diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het land van gevangenschap en vluchtelingen of staatlozen ook alle mogelijkheden hebben om contact te hebben met diplomatieke vertegenwoordigers van het land dat hun belangen behartigt of met nationale of internationale organisaties die zich bezighouden met de bescherming van deze personen.

⁶³ Volgens beginsel nr. 16 van de beginselen voor de bescherming van alle personen die zich in enige vorm van gevangenschap bevinden, die in 1988 door de algemene vergadering van de VN zijn goedgekeurd, moeten buitenlandse gedetineerden ook onverwijld worden ingelicht over hun recht om langs de daartoe geëigende kanalen contact te hebben met de vertegenwoordiger van de bevoegde internationale organisatie, indien het vluchtelingen betreft of personen die anderszins onder bescherming van een intergouvernementele organisatie staan.

recht moet beter bekend worden bij alle betrokkenen en de lidstaten moeten zich buigen over de vraag hoe hun consulaire ambtenaren nuttige bijstand kunnen verstrekken aan onderdanen die in het buitenland worden gearresteerd, zonder dat deze bang hoeven te zijn voor nadelige gevolgen bij hun terugkeer. Er is heel weinig informatie beschikbaar over het aantal keren dat consulaire bijstand wordt verleend en de mate waarin lidstaten dit recht eerbiedigen.

In de huidige situatie kan het niet naleven van het verdrag inzake consulaire betrekkingen leiden tot een zaak voor het internationaal gerechtshof⁶⁴. De procedures bij dit Gerechtshof duren echter erg lang. Zaken worden aangespannen door staten, dus het gebruik van dit rechtsmiddel is gebaseerd op het feit dat de staat schade heeft geleden omdat zijn onderdaan niet overeenkomstig het consulaire protocol is behandeld. Daarmee beschikt de betrokkene, die het werkelijke slachtoffer van de inbreuk is, nog niet over een rechtsmiddel. Zelfs als het land van herkomst bereid is een zaak aan te spannen tegen de inbreukplegende staat, is dat geen doeltreffend en praktisch rechtsmiddel voor de betrokkene. Het is dan ook nuttig na te gaan over welke rechtsmiddelen personen in deze situatie zouden moeten of kunnen beschikken.

Verdachten zouden op hun rechten kunnen worden gewezen door middel van de verklaring van rechten (zie punt 8). Politieambtenaren zouden vertrouwd kunnen worden gemaakt met deze rechten tijdens hun opleiding, als de lidstaten zouden samenwerken om ervoor te zorgen dat ambtenaren die arrestaties verrichten, worden opgeleid om contact op te nemen met de bevoegde consulaire autoriteiten wanneer zij een buitenlander arresteren.

Vraag 25:

Moeten de lidstaten worden verplicht een ambtenaar te belasten met het toezicht op de rechten van verdachten in strafzaken in het gastland, die ook de contacten met familie en advocaten onderhoudt?

Vraag 26:

Moeten de lidstaten worden verplicht ervoor te zorgen dat hun politieambtenaren het verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen naleven, door erop toe te zien dat politieambtenaren de daarvoor benodigde opleiding krijgen?

Vraag 27:

Moet er een sanctie staan op het niet-naleven van het verdrag inzake consulaire betrekkingen? Zo ja, welke sanctie?

8. KENNIS VAN DE RECHTEN / VERKLARING VAN RECHTEN

8.1. Inleiding

Het is zowel voor de onderzoeksautoriteiten als voor degenen tegen wie het onderzoek is ingesteld, van belang volledig op de hoogte te zijn van de bestaande rechten. De Commissie stelt voor een regel in te voeren die de lidstaten verplicht verdachten schriftelijk op de hoogte te stellen van hun basisrechten: een verklaring van rechten. Op dit voorstel is over het algemeen positief gereageerd, waarbij ook variaties op dit thema werden voorgesteld. Uit veel reacties sprak de overtuiging dat de invoering van zo'n maatregel de positie van verdachten aanzienlijk zou verbeteren. Het Europees Parlement heeft ook positief gereageerd op het idee een verklaring van rechten in te voeren, en heeft voorgesteld geld vrij te maken voor de

⁶⁴ Zie de zaken *Paraguay tegen VSA* (de zaak Breard), beschikking van 9 april 1998 (zaak geseponeerd) en *Duitsland tegen USA* (zaak Lagrand), arrest van 27 juni 2001. Zie ook de recente zaak van Avena en andere Mexicaanse onderdanen (*Mexico tegen Verenigde Staten van Amerika*), waarin een beschikking inzake voorlopige maatregelen wordt verwacht op 5 februari 2013).

financiering ervan. Het produceren van zo'n document hoeft niet veel te kosten, zeker niet nadat de eerste kosten van het opstellen ervan zijn betaald.

8.2. Discussie en vragen

Er zijn uiteenlopende voorstellen gedaan, bijvoorbeeld voor een verklaring van rechten in verschillende delen, waarvan één gemeenschappelijk deel voor de gehele EU en een tweede deel dat de lidstaten kunnen opstellen op basis van hun nationale recht. Een belangrijke factor is het feit dat de verklaring van rechten begrijpelijk moet zijn, ook voor verdachten met een beperkte leesvaardigheid of een laag IQ. De verklaring van rechten zou kunnen bestaan uit een gemeenschappelijk deel 1 en een deel 2 dat door de lidstaten wordt toegevoegd voor de nationale regels. De verklaring moet voldoende informatie bevatten om nuttig te zijn, maar eenvoudig genoeg zijn opgesteld om gemakkelijk te kunnen worden begrepen. De verklaring zou zo kort mogelijk moeten zijn. Zij zou centraal in alle EU-talen kunnen worden geproduceerd, maar er zou ook op een andere manier voor kunnen worden gezorgd dat zij zo uniform mogelijk is.

De verklaring van rechten moet aan de verdachte worden overhandigd op het moment dat zijn rechten voor de eerste keer in het geding zijn en moeten worden beschermd. Wanneer dat precies is, is niet eenvoudig vast te stellen. Misschien bij de arrestatie, of daarvoor. De verklaring zou kunnen worden overhandigd zodra de verdachte in hechtenis is genomen op het politiebureau, maar zeker niet later, want de verklaring is alleen nuttig als zij wordt verstrekt zodra de betrokkene is gedetineerd en de rechten krachtens artikelen 5 en 6 van het EVRM van toepassing zijn. Indien de verklaring pas wordt verstrekt bij aankomst op het politiebureau, doet zich de vraag voor hoe ervoor kan worden gezorgd dat de verdachte op de hoogte is van zijn rechten voordat hij de verklaring ontvangt. Uit praktische overwegingen lijkt het logisch de verklaring van rechten op het politiebureau te overhandigen, omdat het voor de hand ligt dat daar voldoende exemplaren van de verklaring voorhanden zijn, in verschillende taalversies.

Het is moeilijk te bepalen of de verdachte moet worden verplicht te tekenen voor ontvangst van de verklaring van rechten. De Commissie heeft daarover vertegenwoordigers van de lidstaten geraadpleegd. Velen van hen vonden het beter dat er niet voor getekend zou hoeven te worden. Sommige deskundigen stelden de vraag welke status de verklaring van rechten zou hebben en welke gevolgen het zou hebben als de verklaring niet aan de verdachte zou worden overhandigd.

De Commissie is zich bewust dat de lidstaten bepaalde problemen zien. Sommige lidstaten vinden dat het EVRM al een verklaring van rechten is. Andere zijn van mening dat hun wetgeving te gecompliceerd is om te worden samengevat in een licht verteerbaar document, of dat een verdachte in verschillende stadia van de procedure verschillende rechten heeft, waardoor een verklaring van rechten zeker 50 bladzijden zou moeten tellen om alle mogelijkheden en alle stadia te bestrijken. Dit laatste probleem zal zich echter niet voordoen, want als de verdachte eenmaal een advocaat heeft (een recht waarop hij zal worden gewezen in de verklaring van rechten of al eerder), zal deze de betrokkene kunnen inlichten over zijn rechten.

Vraag 28:

Is een gemeenschappelijke verklaring van rechten voor de gehele EU haalbaar? Zo ja, wat moet daar dan in staan?

Vraag 29:

Wanneer moet de verklaring van rechten aan de verdachte worden overhandigd?

Vraag 30:

Moet de verdachte worden verplicht te tekenen voor ontvangst, als bewijs dat hij de verklaring van rechten heeft ontvangen?

Vraag 31:

Moeten er juridische consequenties worden verbonden aan het niet-overhandigen van de verklaring van rechten, en zo ja, welke?

9. NALEVING EN TOEZICHT

9.1. Inleiding

Er zij nogmaals op gewezen dat het initiatief inzake procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de Europese Unie geenszins is bedoeld ter vervanging of zelfs maar ter aanvulling van het Europees Hof voor de rechten van de mens. Hopelijk zal dit initiatief ertoe leiden dat de lidstaten op de gebieden waarop dit groenboek betrekking heeft, het EVRM beter naleven. Het Europees Hof voor de rechten van de mens kan niet worden beschouwd als een vangnet voor alle inbreuken op het EVRM. Dat is om een aantal redenen niet realistisch. Het Europees Hof voor de rechten van de mens is een *hoogste instantie*, en heeft bovendien zijn bezorgdheid geuit over het steeds toenemende aantal zaken dat het te verwerken krijgt⁶⁵. Indien er herhaaldelijk aantijgingen van schendingen van het EVRM zijn, zouden de lidstaten die zelf moeten kunnen rechtzetten. Omdat het beginsel van wederzijdse erkenning alleen doeltreffend kan worden toegepast bij voldoende wederzijds vertrouwen, is het, zoals hierboven al werd besproken⁶⁶, ook om deze reden van belang dat deze gemeenschappelijke minimumnormen worden nageleefd. De lidstaten moeten kunnen aantonen dat dat in hoge mate het geval is. Omdat elke lidstaat moet kunnen nagaan in hoeverre de normen in andere lidstaten worden nageleefd, moet er een of andere vorm van evaluatie zijn. Wederzijds vertrouwen moet niet alleen iets zijn tussen de regeringen van de lidstaten: het moet ook vanzelfsprekend zijn voor de mensen in de praktijk, rechtshandhavingsambtenaren en allen die dagelijks beslissingen nemen op basis van wederzijds vertrouwen. Dat kan niet in een dag tot stand worden gebracht, dat kan zelfs helemaal niet tot stand worden gebracht, tenzij er een betrouwbare manier is om de naleving van de gemeenschappelijke minimumnormen in de Europese Unie te meten. Dat zal des te meer gelden na de toetreding van de kandidaat-lidstaten. Als eenmaal een evaluatiemechanisme is ontwikkeld, moet de naleving geregeld worden gecontroleerd.

De laatste tijd klinkt de roep om evaluatie van maatregelen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken steeds luider. In de Werkgroep X ("vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid") van de Conventie over de toekomst van Europa⁶⁷ is herhaaldelijk opgeroepen tot evaluatie van en toezicht op de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Werkgroep X is ingesteld om onderwerpen betreffende "vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" onder de loep te nemen. Antonio Vitorino, als Commissielid belast met justitie en binnenlandse zaken, is voorstander van meer evaluatie- en toezichtmechanismen om de daadwerkelijke toepassing van de EU-wetgeving op

⁶⁵ Verslag van de groep die zich heeft gebogen over de vraag hoe de doeltreffende werking van het Europees Hof voor de rechten van de mens gewaarborgd kan blijven; Straatsburg, september 2002.

⁶⁶ Zie deel 1 "Versterking van het wederzijdse vertrouwen".

⁶⁷ Conventie over de toekomst van Europa: voor informatie en documenten, zie de website <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=EN>. Werkgroep X is ingesteld om onderwerpen betreffende "vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" onder de loep te nemen.

operationeel niveau te controleren⁶⁸. Andere voorstellen hebben betrekking op een vroegtijdig waarschuwingsmechanisme voor schendingen van grondrechten⁶⁹ en op een grotere betrokkenheid van het Europese Hof van Justitie bij de evaluatie⁷⁰.

9.2. Uitvoering van de evaluatie

De Commissie is van mening dat zij de hoofdrol moet spelen bij evaluatie en toezicht. Zij moet op de hoogte worden gebracht van de manier waarop maatregelen in de praktijk worden toegepast. Goedgekeurde kaderbesluiten bevatten een slotbepaling die de lidstaten verplicht de Commissie in te lichten over de maatregelen die zij hebben getroffen om de verplichtingen die voortvloeien uit het kaderbesluit om te zetten in hun nationale wetgeving. Een voorbeeld van deze bepaling is de volgende:

*"De lidstaten delen aan [...] de Commissie de tekst mede van alle bepalingen waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van dit kaderbesluit in hun nationaal recht omzetten."*⁷¹

De Commissie dient er vervolgens voor te zorgen dat het kaderbesluit goed wordt uitgevoerd, dus dat met de nationale wetgeving het doel van de EU-maatregel wordt gebruikt.

Het lijkt daarom voor de hand te liggen dat de Commissie haar taak om informatie te verzamelen over de omzetting van EU-verplichtingen in nationale wetgeving, uitbreidt tot een geregeld toezicht op de naleving. Dat zou kunnen gebeuren op basis van door de lidstaten verstrekte verslagen of op basis van statistieken die door de nationale instanties worden opgesteld en die door de Commissie worden geverifieerd en geanalyseerd. De Commissie zou ook gebruik kunnen maken van de diensten van een groep deskundigen. DG Justitie en binnenlandse zaken heeft onlangs een onafhankelijk netwerk van deskundigen op het gebied van grondrechten ingesteld om te beoordelen hoe elk van de in het Handvest van de grondrechten opgenomen rechten op nationaal en Gemeenschapsniveau wordt toegepast, rekening houdend met ontwikkelingen in de nationale wetgeving en de jurisprudentie van constitutionele hoven, het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen en het Europees Hof voor de rechten van de mens. Deze groep heeft tot taak een verslag op te stellen met een overzicht van de situatie van de grondrechten, getoetst aan het Gemeenschapsrecht en aan nationale wetgeving⁷². Het netwerk brengt verslag uit aan de Commissie. Momenteel werkt het netwerk op basis van een contract voor een eerste evaluatie die in een periode van een jaar moet worden verricht. Het contract kan worden verlengd tot maximaal vijf jaar. Indien het resultaat bevredigend is, kan de rol van deze groep deskundigen worden uitgebreid tot alle bepalingen van kaderbesluiten inzake procedurele waarborgen. Omdat in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie het recht op een eerlijk proces is vastgelegd, vallen de onderwerpen van dit groenboek voor een groot deel al onder het mandaat van het netwerk. In elk geval moet de evaluatie van gemeenschappelijke minimumnormen voor procedurele waarborgen op geregelde basis worden verricht, en niet eenmalig of ad hoc. Zo zullen voortdurende schendingen aan het licht komen, evenals normen die structureel onder het afgesproken minimum liggen.

⁶⁸ Werkgroep X "Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid", WD 17, 15 november 2002.

⁶⁹ Werkgroep X "Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid", WD 13, 15 november 2002.

⁷⁰ Werkgroep X, Opmerkingen van Ana Palacio, Spaans regeringsvertegenwoordiger in Conventie, over SD 05, 18 november 2002. Volgens mevrouw Palacio ligt de verantwoordelijkheid voor het toezicht op de operationele maatregelen van de lidstaten bij de Raad, die moet zorgen voor voldoende controle door middel van onderlinge evaluaties. Uiteindelijk zou het Hof van Justitie volgens het nieuwe verdrag dezelfde bevoegdheden tot gerechtelijke controle in JBZ-zaken hebben als nu voor "eerste pijler"-aangelegenheden.

⁷¹ Artikel 32 van het Kaderbesluit van de Raad betreffende het Europees arrestatiebevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten van de Europese Unie. PB L 190 van 18.7.2002.

⁷² Netwerk van deskundigen op het gebied van het Handvest, ingesteld in juli 2002, Eenheid A5, DG Justitie en binnenlandse zaken; De taakomschrijving is te vinden in PB S 60 van 26.3.2002.

9.3. Evaluatie-instrumenten

De evaluatie moet betrekking hebben op de naleving in alle fasen van de procedure. Daarvoor zijn verschillende instrumenten denkbaar. In de eerste plaats kan worden gedacht aan statistieken die door de lidstaten worden verstrekt over aantallen procedures en rechtszaken, het percentage verdachten dat rechtsbijstand krijgt, percentages van gevallen waarin wordt gemaakt van gerechtstolken en -vertalers, en andere indicatoren. Daarnaast moet er echter ook een mechanisme zijn voor het melden en onderzoeken van klachten over niet-naleving. Beschuldigingen van niet-naleving, met name als ze herhaaldelijk worden geuit over dezelfde instantie (rechterlijke instantie, politiebureau of zelfs een geografisch gebied) zijn goede indicatoren voor een onderliggend probleem. Sommige lidstaten maken (geluid- en beeld)opnamen van politieverhoren. Dat beschermt niet alleen politieambtenaren tegen aantijgingen van oneerlijke behandeling, maar vormt ook een uitstekend bewijs van wat er precies is gebeurd. Het invoeren van opnamen zou een goed instrument zijn om de naleving van de afgesproken gemeenschappelijke minimumnormen te beoordelen.

Om het gewenste resultaat te hebben, moet precies worden vastgelegd wát er wordt geëvalueerd en welke uitkomsten er worden verwacht. Het is dus van het allergrootste belang dat de taakomschrijving van de toezichthoudende instantie zeer duidelijk is.

9.4. Sancties

Als het gaat over evaluatie en toezicht komt ook de vraag op wat er moet gebeuren in geval van niet-naleving of van structureel te lage normen. Voor schendingen van het EVRM kan het Europese Hof voor de rechten van de mens worden ingeschakeld, voor elke schending afzonderlijk. Artikel 7 van het VEU voorziet in zware sancties voor "ernstige en voortdurende" schendingen door de lidstaten⁷³. Er moet worden nagegaan of er ook andere sancties kunnen worden ingesteld, bijvoorbeeld voor voortdurende inbreuken die niet ernstig genoeg zijn om onder de werkingsfeer van artikel 7 van het VEU te vallen.

9.5. Conclusies

Door het vaststellen van gemeenschappelijke minimumnormen voor procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de Europese Unie zal duidelijker worden wat er wordt verwacht van politie en justitie. Doeltreffend en geregeld toezicht zal ervoor zorgen dat deze normen in de praktijk ook worden nageleefd.

Vraag 32:

Is evaluatie van de naleving van gemeenschappelijk minimumnormen een wezenlijk aspect van wederzijds vertrouwen en dus ook van wederzijdse erkenning?

Vraag 33:

Welke informatie heeft de Commissie nodig om te kunnen nagaan of gemeenschappelijke minimumnormen voor procedurele waarborgen worden nageleefd?

Vraag 34:

Is het wenselijke het opnemen van politieverhoren in te voeren als toezichtsinstrument? Welke andere instrumenten zouden kunnen worden gebruikt?

Vraag 35:

⁷³ zie punt 1.2

Moeten er sancties worden vastgesteld voor gevallen waarin de normen lager liggen dan de overeengekomen gemeenschappelijke minimumnormen? Zo ja, welke sancties moeten dat dan zijn?

Vragen

Algemeen

- 1 Is het aangewezen een initiatief op het gebied van procedurele waarborgen op het niveau van de Europese Unie te nemen?

Vertegenwoordiging in rechte

- 2 Zouden alle lidstaten, om te zorgen voor gemeenschappelijke minimumnormen inzake de verenigbaarheid met artikel 6, lid 3, onder c), van het EVRM, moeten worden verplicht een nationale regeling vast te stellen voor het verstrekken van rechtsbijstand in strafzaken?
- 3 Indien de lidstaten ertoe worden verplicht een nationale regeling voor het verstrekken van rechtsbijstand in strafzaken vast te stellen, moet het dan ook verplicht zijn na te gaan of de bezoldiging toereikend is om de regeling voor advocaten aantrekkelijk te maken?
- 4 Indien de lidstaten ertoe worden verplicht een nationale regeling voor het verstrekken van rechtsbijstand in strafzaken vast te stellen, moet het dan ook verplicht zijn de bekwaamheid, ervaring en/of andere kwalificaties te verifiëren van de advocaten die aan de regeling deelnemen?
- 5 Artikel 6, lid 3, van het EVRM bepaalt dat aan iemand tegen wie vervolging is ingesteld, kosteloze rechtsbijstand wordt verstrekt "indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen". Hoe moeten de lidstaten bepalen of de verdachte al dan niet een raadsman kan bekostigen?
- 6 Artikel 6, lid 3, van het EVRM bepaalt dat aan iemand tegen wie vervolging is ingesteld, kosteloze rechtsbijstand wordt verstrekt "indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen". Moet dit recht worden beperkt tot strafbare feiten waarop een vrijheidsstraf staat, of moet het ook gelden wanneer de verdachte bijvoorbeeld zijn baan of reputatie kan verliezen?
- 7 Indien voor alle strafbare feiten behalve "minder ernstige" rechtsbijstand wordt verstrekt, welke definitie van "minder ernstige strafbare feiten" zouden dan in alle lidstaten aanvaardbaar zijn?
8. Moeten er andere sancties zijn dan de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens indien een lidstaat geen juridische bijstand en vertegenwoordiging verstrekt aan een persoon die daar recht op heeft?

Terbeschikkingstelling van vertalers en tolken

- 9 Moet er een formeel mechanisme komen om na te gaan of de verdachte de proces taal voldoende verstaat om zichzelf te verdedigen?
- 10 Moeten de lidstaten criteria vaststellen om te bepalen hoeveel tijdens de procedure, inclusief het stadium voor het proces, moet worden vertolkt voor de verdachte?

- 11 Welke criteria kunnen worden gebruikt om te bepalen wanneer de verdachte andere vertalers en tolken nodig heeft dan het openbaar ministerie/het gerecht (afhankelijk van het rechtsstelsel)?
- 12 Moeten de lidstaten ertoe worden verplicht vertalingen te verstrekken van bepaalde duidelijk omschreven processtukken in strafzaken? Zo ja, welke documenten vormen het minimum dat nodig is voor een eerlijk proces?
- 13 Moeten de lidstaten ertoe worden verplicht nationale registers van gerechtstolken en -vertalers op te stellen?
- 14 Indien de lidstaten nationale registers van gerechtstolken en -vertalers opstellen, zou het dan beter zijn om deze registers te gebruiken als basis voor één Europees register van tolken en vertalers of om een systeem van toegang tot de registers van andere lidstaten op te zetten?
- 15 Moeten de lidstaten ertoe worden verplicht een nationale regeling voor de opleiding van gerechtstolken en -vertalers vast te stellen? Zo ja, moet dan een systeem van erkenning, hernieuwbare registratie en voortdurende bijscholing worden ingevoerd?
- 16 Moet het voor de lidstaten verplicht zijn een erkenningsinstantie aan te wijzen om een systeem van erkenning, hernieuwbare registratie en voortdurende bijscholing te beheren? Zo ja, is het dan wenselijk dat het ministerie van Justitie of het ministerie van Binnenlandse Zaken met de erkenningsinstantie samenwerkt om ervoor te zorgen dat rekening wordt gehouden met de standpunten en behoeften van zowel de juridische als de taalkundige beroepsbeoefenaren?
- 17 Indien de lidstaten ertoe worden verplicht een nationale regeling voor de terbeschikkingstelling van gerechtstolken en -vertalers in strafzaken vast te stellen, moet het dan ook verplicht zijn na te gaan of de bezoldiging toereikend is om de regeling voor tolken en vertalers aantrekkelijk te maken?
- 18 Hoe en door wie moet een gedragscode worden opgesteld en gereguleerd?
- 19 De Commissie heeft begrepen dat er een tekort is aan gerechtstolken en -vertalers met de juiste kwalificaties. Hoe kunnen de lidstaten dit beroep aantrekkelijker te maken?
- 20 Moeten er andere sancties zijn dan de uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens indien een lidstaat geen vertolking en vertaling verstrekt aan een persoon die daar recht op heeft?

Bescherming van kwetsbare groepen

- 21 Zijn de volgende groepen personen bijzonder kwetsbaar? Zo ja, wat kan dan van de lidstaten worden verlangd om deze personen voldoende bescherming te bieden in strafzaken?
 - (1) buitenlanders,
 - (2) kinderen,
 - (3) personen met een geestelijke of emotionele handicap in brede zin,

- (4) lichamelijk gehandicapten of zieken,
- (5) moeders/vaders van jonge kinderen,
- (6) analfabeten,
- (7) vluchtelingen en asielzoekers,
- (8) alcohol- en drugsverslaafden.

Moeten er nog andere categorieën aan deze lijst worden toegevoegd?

- 22 Moeten politieambtenaren, advocaten en/of gevangenispersoneel worden verplicht in bepaalde fasen van de procedure de mogelijke kwetsbaarheid van een verdachte te beoordelen en daarvan schriftelijk verslag uit te brengen?
- 23 Indien politieambtenaren, advocaten en/of gevangenispersoneel moeten worden verplicht in bepaalde fasen van de procedure de mogelijke kwetsbaarheid van een verdachte te beoordelen, moeten zij dan ook worden verplicht op basis van deze beoordeling de nodige maatregelen te nemen?
- 24 Indien de politie- en/of rechtshandhavingsautoriteiten de kwetsbaarheid van een verdachte niet onderzoeken en rapporteren, moeten dan sancties worden toegepast? Zo ja, welke sancties moeten dat dan zijn?

Consulaire bijstand

- 25 Moeten de lidstaten worden verplicht een ambtenaar te belasten met het toezicht op de rechten van verdachten in strafzaken in het gastland, die ook de contacten met familie en advocaten onderhoudt?
- 26 Moeten de lidstaten worden verplicht ervoor te zorgen dat hun politieambtenaren het verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen naleven, door erop toe te zien dat politieambtenaren de daarvoor benodigde opleiding krijgen?
- 27 Moet er een sanctie staan op het niet-naleven van het verdrag inzake consulaire betrekkingen? Zo ja, welke sanctie moet dat dan zijn?

De verklaring van rechten

- 28 Is een gemeenschappelijke verklaring van rechten voor de gehele EU haalbaar? Zo ja, wat moet daar dan in staan?
- 29 Wanneer moet de verklaring van rechten aan de verdachte worden overhandigd?
- 30 Moet de verdachte worden verplicht te tekenen voor ontvangst, als bewijs dat hij de verklaring van rechten heeft ontvangen?
- 31 Moeten er juridische consequenties worden verbonden aan het niet-overhandigen van de verklaring van rechten, en zo ja, welke?

Evaluatie en controle

- 32 Is de toetsing van de naleving van gemeenschappelijk minimumnormen een wezenlijk aspect van wederzijds vertrouwen en dus ook van wederzijdse erkenning?

- 33 Welke informatie heeft de Commissie nodig om te kunnen nagaan of gemeenschappelijke minimumnormen voor procedurele waarborgen worden nageleefd?
- 34 Is het wenselijk het opnemen van politieverhoren in te voeren als toezichtsinstrument?
- 35 Moeten er sancties worden vastgesteld voor gevallen waarin de normen lager liggen dan de overeengekomen gemeenschappelijke minimumnormen? Zo ja, welke sancties moeten dat dan zijn?

BIJLAGE

Relevante bepalingen van bestaande verdragen

Het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Artikel 9

"1. Een ieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon. Niemand mag worden onderworpen aan willekeurige arrestatie of gevangenhouding. Niemand mag zijn vrijheid worden ontnomen, behalve op wettige gronden en op wettige wijze.

2. Iedere gearresteerde dient bij zijn arrestatie op de hoogte te worden gebracht van de redenen van zijn arrestatie en dient onverwijld op de hoogte te worden gebracht van de beschuldigingen die tegen hem zijn ingebracht.

3. Een ieder die op beschuldiging van het begaan van een strafbaar feit wordt gearresteerd of gevangen gehouden dient onverwijld voor de rechter te worden geleid of voor een andere autoriteit die door de wet bevoegd is verklaard rechterlijke macht uit te oefenen en heeft het recht binnen een redelijke termijn berecht te worden of op vrije voeten te worden gesteld. Het mag geen regel zijn dat personen die op hun berechting wachten in voorarrest worden gehouden, doch aan hun invrijheidsstelling kunnen voorwaarden worden verbonden om te waarborgen dat de betrokkene verschijnt ter terechtzitting, in andere stadia van de gerechtelijke procedure dan wel, zo het geval zich voordoet, voor de tenuitvoerlegging van het vonnis.

4. Een ieder wie door arrestatie of gevangenhouding zijn vrijheid is ontnomen, heeft het recht voorziening te vragen bij de rechter, opdat die rechter binnen korte termijn beslist over de wettigheid van zijn gevangenhouding en zijn invrijheidsstelling beveelt, indien zijn gevangenhouding onrechtmatig is.

5. Een ieder die het slachtoffer is geweest van een onwettige arrestatie of gevangenhouding heeft het recht op schadeloosstelling."

Artikel 10

"1. Allen die van hun vrijheid zijn beroofd dienen te worden behandeld met menselijkheid en met eerbied voor de waardigheid, inherent aan de menselijke persoon.

2.

a. Verdachten dienen, uitzonderlijke omstandigheden buiten beschouwing gelaten, gescheiden te worden gehouden van veroordeelden en dienen aanspraak te kunnen maken op een afzonderlijke behandeling overeenkomend met hun staat van niet veroordeelde persoon.

b. Jeugdige verdachten dienen gescheiden te worden gehouden van volwassenen en zo spoedig mogelijk voor de rechter te worden geleid. 3. Het gevangenisstelsel dient te voorzien in een behandeling van gevangenen die in de eerste plaats is gericht op heropvoeding en reclassering. Jeugdige overtreeders dienen gescheiden te worden gehouden van volwassenen en behandeld te worden in overeenstemming met hun leeftijd en wettelijke staat."

Het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof

Artikel 55

"Rechten van personen gedurende een onderzoek"

1. Ten aanzien van een opsporingsonderzoek ingevolge dit Statuut wordt een persoon:
 - a. niet gedwongen een voor zichzelf belastende verklaring af te leggen of schuld te bekennen;
 - b. niet onderworpen aan enigerlei vorm van dwang, druk of bedreiging, marteling of enigerlei andere vorm van wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing; en
 - c. indien ondervraging plaatsvindt in een andere taal dan een taal die de persoon volledig begrijpt en spreekt, kosteloos bijstand verleend door een bevoegde tolk en krijgt hij de vertalingen die noodzakelijk zijn om aan de vereisten van billijkheid te voldoen;
 - d. niet onderworpen aan willekeurige aanhouding, vasthouding of vrijheidsbeneming, behoudens op de gronden en overeenkomstig de procedures, vastgesteld in het Statuut.
2. Wanneer er gronden zijn om aan te nemen dat een persoon een misdrijf heeft begaan waarover het Hof rechtsmacht bezit en die persoon zal worden ondervraagd door de Aanklager of door nationale autoriteiten [...], wordt die persoon, alvorens te worden ondervraagd, geïnformeerd dat hij tevens de volgende rechten heeft:
 - a. het recht in kennis te worden gesteld, alvorens te worden ondervraagd, van het bestaan van gronden om aan te nemen dat hij een misdrijf heeft gepleegd waarover het Hof rechtsmacht bezit;
 - b. het recht tot zwijgen, zonder dat zulks meeweegt bij het vaststellen van schuld of onschuld;
 - c. het recht op rechtsbijstand naar eigen keuze, of, indien hij geen rechtsbijstand geniet, deze toegevoegd te krijgen, in alle gevallen waarin het belang van de rechtsbedeling dit eist; dit is kosteloos in die gevallen waarin betrokkene niet over voldoende middelen beschikt om daarin zelf te voorzien;
 - d. het recht te worden ondervraagd in aanwezigheid van een raadsman tenzij hij daarvan vrijwillig afstand heeft gedaan."

Artikel 67

"Rechten van de beschuldigde"

1. Bij de vaststelling van een tenlastegelegd feit heeft de beschuldigde recht op een openbare zitting met inachtneming van het in dit Statuut bepaalde, die op eerlijke en onpartijdige wijze wordt gehouden, en op de volgende minimumwaarborgen, op gelijke voet met de Aanklager:
 - a. onverwijld en in detail op de hoogte te worden gesteld van de aard, de reden en de inhoud van het hem tenlastegelegde, in een taal die hij volledig begrijpt en spreekt;
 - b. te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten voor de voorbereiding van de verdediging en vrijelijke en vertrouwelijke communicatie met de raadsman van zijn keuze;

c. terecht te staan zonder buitensporige vertraging;

d. onverminderd het bepaalde in artikel 63, tweede lid, aanwezig te zijn ter terechtzitting, verweer te voeren in persoon of door middel van door hem gekozen rechtsbijstand, op de hoogte te worden gesteld van dit recht wanneer hij geen rechtsbijstand heeft en rechtsbijstand toegewezen te krijgen door het Hof in alle gevallen waarin het belang van de rechtspleging dit vereist, en zonder betaling indien de beschuldigde niet over voldoende middelen beschikt;

e. getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en de verschijning en ondervraging te bewerkstelligen van getuigen à decharge op dezelfde voorwaarden als gelden voor getuigen à charge; de beschuldigde is tevens gerechtigd verweermiddelen aan te voeren en ander krachtens dit Statuut toelaatbaar bewijs naar voren te brengen;

f. kosteloos bijstand te krijgen van een bevoegde tolk en de vertalingen die noodzakelijk zijn om te voldoen van de vereisten van eerlijkheid, indien een onderdeel van de procedure of een document dat aan het Hof wordt overgelegd niet is gesteld in een taal die de beschuldigde volledig begrijpt en spreekt;

g. niet te worden gedwongen te getuigen of schuld te bekennen en te kunnen blijven zwijgen zonder dat dit meeweegt bij het vaststellen van schuld of onschuld;

h. buiten eedsverband een mondelinge of schriftelijke verklaring ten behoeve van zijn verdediging af te leggen; en

i. niet te worden onderworpen aan een omkering van de bewijslast of aan enige plicht tot tegenbewijs.

2. Naast enige andere ingevolge dit Statuut bepaalde openbaarmaking, stelt de Aanklager de verdediging in een zo vroeg mogelijk stadium in kennis van bewijsmiddelen die zich in het bezit of in de macht van de Aanklager bevinden en waarvan hij meent dat deze de onschuld van de beschuldigde aantonen of daartoe bijdragen of dat deze de schuld van de beschuldigde verlichten, of die de geloofwaardigheid kunnen aantasten van bewijs waarop de vervolging steunt. Het Hof beslist in gevallen waarin twijfel bestaat over de toepassing van dit lid."

Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind

Artikel 40:

"1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van ieder kind dat wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld terzake van het begaan van een strafbaar feit, op een wijze van behandeling die geen afbreuk doet aan het gevoel van waardigheid en eigenwaarde van het kind, die de eerbied van het kind voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van anderen vergroot, en waarbij rekening wordt gehouden met de leeftijd van het kind en met de wenselijkheid van het bevorderen van de herintegratie van het kind en van de aanvaarding door het kind van een opbouwende rol in de samenleving.

2. Hiertoe, en met inachtneming van de desbetreffende bepalingen van internationale akten, waarborgen de Staten die partij zijn met name dat:

a. geen enkel kind wordt verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld terzake van het begaan van een strafbaar feit op grond van enig handelen of nalaten dat niet volgens het nationale of internationale recht verboden was op het tijdstip van handelen of nalaten;

b. ieder kind dat wordt verdacht van of vervolgd wegens het begaan van een strafbaar feit, ten minste de volgende garanties heeft:

- (i) dat het voor onschuldig wordt gehouden tot zijn of haar schuld volgens de wet is bewezen;
- (ii) dat het onverwijld en rechtstreeks in kennis wordt gesteld van de tegen hem of haar ingebrachte beschuldigingen, indien van toepassing door tussenkomst van zijn of haar ouders of wettige voogd, en dat het juridische of andere passende bijstand krijgt in de voorbereiding en het voeren van zijn of haar verdediging;
- (iii) dat de aangelegenheid zonder vertraging wordt beslist door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of rechterlijke instantie in een eerlijke behandeling overeenkomstig de wet, in aanwezigheid van een rechtskundige of anderszins deskundige raadsman of -vrouw, en, tenzij dit wordt geacht niet in het belang van het kind te zijn, met name gezien zijn of haar leeftijd of omstandigheden, in aanwezigheid van zijn of haar ouders of wettige voogden;
- (iv) dat het er niet toe wordt gedwongen een getuigenis af te leggen of schuld te bekennen; dat het getuigen à charge kan ondervragen of doen ondervragen en dat het de deelneming en ondervraging van getuigen à décharge op gelijke voorwaarden kan doen geschieden;
- (v) indien het schuldig wordt geacht aan het begaan van een strafbaar feit, dat dit oordeel en iedere maatregel die dientengevolge wordt opgelegd, opnieuw wordt beoordeeld door een hogere bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of rechterlijke instantie overeenkomstig de wet;
- (vi) dat het kind kosteloze bijstand krijgt van een tolk indien het de gebruikte taal niet verstaat of spreekt;
- (vii) dat zijn of haar privéleven volledig wordt geëerbiedigd tijdens alle stadia van het proces.
3. De Staten die partij zijn, streven ernaar de totstandkoming te bevorderen van wetten, procedures, autoriteiten en instellingen die in het bijzonder bedoeld zijn voor kinderen die worden verdacht van, vervolgd wegens of veroordeeld terzake van het begaan van een strafbaar feit, en, in het bijzonder:
- a. de vaststelling van een minimumleeftijd onder welke kinderen niet in staat worden geacht een strafbaar feit te begaan;
- b. de invoering, wanneer passend en wenselijk, van maatregelen voor de handelwijze ten aanzien van deze kinderen zonder dat men zijn toevlucht neemt tot gerechtelijke stappen, mits de rechten van de mens en de wettelijke garanties volledig worden geëerbiedigd.
4. Een verscheidenheid van regelingen, zoals rechterlijke bevelen voor zorg, begeleiding en toezicht; adviezen; jeugdreclassering; pleegzorg; programma's voor onderwijs en beroepsopleiding en andere alternatieven voor institutionele zorg dient beschikbaar te zijn om te verzekeren dat de handelwijze ten aanzien van kinderen hun welzijn niet schaadt en in de juiste verhouding staat zowel tot hun omstandigheden als tot het strafbare feit."