



Brussel, 27.11.2013
COM(2013) 820 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Voortgang bij de uitvoering van de agenda van de Europese Unie inzake procedurele
waarborgen voor verdachten en beklaagden – De grondvesten van de Europese
strafrechtelijke ruimte versterken**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**Voortgang bij de uitvoering van de agenda van de Europese Unie inzake procedurele
waarborgen voor verdachten en beklaagden – De grondvesten van de Europese
strafrechtelijke ruimte versterken**

"Not only must justice be done; it must also be seen to be done", luidt een bekende Engelse spreuk. In de Europese rechtsruimte moeten burgers niet alleen overal recht op een eerlijk proces hebben, maar daarop ook kunnen vertrouwen wanneer zij gebruikmaken van hun recht zich binnen de Europese Unie vrij te verplaatsen. De justitiële autoriteiten in de lidstaten moeten vertrouwen kunnen stellen in elkaars strafrechtstelsels.

Om deze rechtsruimte op basis van wederzijdse erkenning en onderling vertrouwen te ontwikkelen, is de Commissie in het programma van Stockholm¹ gevraagd om voorstellen in te dienen ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden². Dit politieke mandaat om werk te maken van de versterking van de strafrechtelijke rechten van de burger, teneinde het recht op een eerlijk proces in de hele Europese Unie te waarborgen, leidde tot de Commissie-agenda inzake procedurele rechten.

Het huidige pakket is de voortzetting van een succesvol wetgevingsprogramma. Stap voor stap wordt grote vooruitgang geboekt en de Europese Unie heeft drie richtlijnen inzake procedurele rechten vastgesteld.

- In 2010 is een richtlijn betreffende het recht op **vertolking en vertaling** in strafprocedures vastgesteld, die uiterlijk op 27 oktober 2013 moest zijn omgezet³. Beklaagden krijgen kosteloze vertolking: niet alleen tijdens het proces, maar ook tijdens politieverhoren en belangrijke ontmoetingen met hun advocaat. Daarnaast wordt hen een schriftelijke vertaling verstrekt van documenten die essentieel zijn voor de uitoefening van hun recht van verdediging.
- In 2012 is een richtlijn betreffende het recht op **informatie** in strafprocedures vastgesteld, die uiterlijk op 2 juni 2014 moet zijn omgezet⁴. Verdachten moeten na aanhouding altijd een schriftelijke verklaring van rechten ontvangen, die hen in eenvoudige bewoordingen informeert over hun rechten. Zo nodig wordt deze verklaring vertaald.
- In oktober 2013⁵ is een richtlijn vastgesteld betreffende **het recht op toegang tot een advocaat en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming**. Deze maatregel is een centraal onderdeel van de agenda voor procedurele rechten. Elke verdachte heeft recht op een onderhoud met een advocaat, van de vroegste fase van de procedure tot en met de afsluiting daarvan. Bovendien heeft een ieder wie de vrijheid is ontnomen, de mogelijkheid om contact op te nemen met zijn familie en, bij aanhouding in een andere EU-lidstaat, zijn consulaat.

¹ PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

² PB C 291 van 4.12.2009, blz. 1.

³ Richtlijn 2010/64/EG van 20 oktober 2010, PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1–7.

⁴ Richtlijn 2012/13/EG van 22 mei 2012, PB L 142 van 1.6.2012, blz. 1–10.

⁵ Richtlijn 2013/48/EG van 22 oktober 2013, PB L 294 van 6.11.2013, blz. 1–12.

Deze richtlijnen zijn van groot belang voor de versterking van de procedurele rechten van de EU-burgers. De bij het Verdrag van Lissabon ingevoerde vernieuwingen op het gebied van het strafrecht – waaronder de stemming met gekwalificeerde meerderheid in de Raad en het optreden van het Europees Parlement als medewetgever – hebben geleid tot deze baanbrekende instrumenten, die het resultaat zijn van nauwe samenwerking tussen de instellingen.

Verder is in juni 2011 een groenboek over de toepassing van EU-strafwetgeving op het gebied van detentie uitgebracht, waarin de verbanden tussen detentie en onderling vertrouwen in de EU worden onderzocht. De detentieomstandigheden kunnen rechtstreeks van invloed zijn op het soepele functioneren van de wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen, aangezien een rechter de uitlevering van een gezochte persoon (bv. in een procedure ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel) zou kunnen weigeren wegens ondermaatse detentieomstandigheden⁶. De antwoorden en een analyse van deze antwoorden zijn op de website van de Commissie geplaatst. De conclusie van het groenboek is dat de lidstaten en de civiele samenleving terecht aandacht vragen voor voorlopige hechtenis en de bevordering van alternatieven daarvoor, maar dat correcte en tijdige tenuitvoerlegging van de bestaande EU-wetgeving prioriteit verdient⁷.

Deze mededeling vergezelt een **pakket van vijf wetgevingsmaatregelen die uitvoering geven aan de agenda inzake procedure rechten en die de grondslag voor de Europese strafrechtelijke ruimte verder versterken**. Dit pakket volgt op de drie richtlijnen betreffende procedurele rechten die onlangs zijn vastgesteld.

Het omvat **drie voorstellen voor richtlijnen** betreffende:

- 1) het versterken van bepaalde aspecten van **het vermoeden van onschuld** en van het recht om in een strafprocedure bij het proces aanwezig te zijn,
- 2) speciale waarborgen voor **kinderen** die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, en
- 3) **voorlopige rechtsbijstand** voor verdachten en beklaagden wie de vrijheid is ontnomen, en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel.

Aangezien de maatregelen evenredig moeten zijn met het doel van het EU-optreden, stelt de **Commissie** ook twee **aanbevelingen** vast betreffende:

- 4) procedurele waarborgen voor kwetsbare personen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, en
- 5) het recht op rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures.

1. DE REDEN VOOR OPTREDEN OP EU-NIVEAU

- *De gemeenschappelijke basis: het EU-Handvest en het EVRM*

De EU kent een sterke traditie van het ontwikkelen en bevorderen van fundamentele rechten. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest) en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) vormen de basis voor de bescherming van de rechten van verdachten en beklaagden in de strafrechtstelsels in de Europese Unie. Het Verdrag maakt het EU-Handvest wettelijk

⁶ Kaderbesluit 2002/584/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 betreffende het Europees aanhoudingsbevel en de procedures van overlevering tussen de lidstaten, PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1-18.

⁷ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm

bindend⁸ en bepaalt dat de Europese Unie tot het EVRM zal toetreden⁹. Alle lidstaten zijn partij bij het EVRM. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een eerlijk proces, het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging, neergelegd in de artikelen 47 en 48 van het EU-Handvest en in artikel 6 van het EVRM, moeten in de EU-rechtsruimte hoog worden gehouden. Dit betekent dat de lidstaten al over een aanzienlijk rechtskader beschikken voor de rechten uit hoofde van dit pakket.

Een nieuw accent: procedurele rechten als aanvulling op veiligheid en onderling vertrouwen als voorwaarde voor wederzijdse erkenning

In de laatste tien jaar voor de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon stond EU-wetgeving hoofdzakelijk in het teken van het vergemakkelijken van de criminaliteitsbestrijding. Dit heeft geleid tot een indrukwekkend aantal instrumenten voor justitiële samenwerking en wederzijdse erkenning met het oog op het vervolgen van daders. Het bekendste instrument is het kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel, op grond waarvan gezochte personen snel van de ene naar de andere lidstaat kunnen worden overgedragen. Het doel is in de eerste plaats te waarborgen dat het vrije verkeer van burgers over de EU-grenzen de grensoverschrijdende rechtshandhaving niet hindert.

Dankzij deze EU-instrumenten kunnen de nationale justitiële autoriteiten in de hele Europese Unie onderling gemakkelijk en snel onderzoeksmaatregelen en punitieve beslissingen tegen beklaagden erkennen. Zij nemen aan dat het verzoek dient te worden erkend en ingewilligd, omdat elke lidstaat een rechtsstelsel heeft dat de rechten inzake een eerlijk proces in min of meer vergelijkbare mate waarborgt.

Het systeem van wederzijdse erkenning kan alleen goed functioneren als de lidstaten vertrouwen stellen in elkaars strafrechtstelsels. De bescherming van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden varieert echter nog sterk van lidstaat tot lidstaat. Hierdoor is het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten nog niet optimaal. Om hierin verandering te brengen, moet de Europese Unie waarborgen dat alle lidstaten gemeenschappelijke procedurele minimumrechten hooghouden en dat deze rechten op grond van het EU-recht kunnen worden gehandhaafd.

Daarom kan krachtens het Verdrag van Lissabon (artikel 82, lid 2, onder b), VWEU) optreden op EU-niveau worden ondernomen met betrekking tot de rechten van personen in de strafvordering. Dit staat ook in het mandaat dat de Europese Raad de Commissie heeft gegeven voor de periode 2010-2014: *"Op het gebied van de justitiële en politieke samenwerking is (...) veel vooruitgang geboekt met maatregelen die de vervolging vergemakkelijken. Nu moet er actie worden ondernomen om het evenwicht tussen deze maatregelen en de bescherming van de procedurele rechten van het individu te verbeteren. Wij moeten onze burger veiligheid en rechtsstatelijkheid kunnen garanderen, ongeacht waar in de Unie hij gaat studeren, werken of wonen."*¹⁰

- *Vertrouwen van de burger in vergelijkbare procedurele rechten*

Het feit dat de rechten inzake een eerlijk proces van verdachten en beklaagden moeten worden beschermd, heeft ook een duidelijke grensoverschrijdende dimensie. Circa 14,1 miljoen EU-burgers verblijven permanent buiten hun eigen land¹¹, 10 % van de EU-burgers heeft ooit in het buitenland gewoond en gewerkt, en 13 % is naar het buitenland gegaan voor

⁸ Artikel 6, lid 1, VEU.

⁹ Artikel 6, lid 3, VEU.

¹⁰ Overweging 10, PB C 291 van 4.12.2009, blz. 1.

¹¹ Eurostat, "Migration and migrant population statistics", maart 2013.

onderwijs en opleiding¹². Aangezien mensen voortdurend binnen de EU reizen en zich over de binnengrenzen verplaatsen, en dus in een strafprocedure buiten hun eigen land betrokken kunnen raken, moet de Europese Unie waarborgen dat de procedurele rechten bij strafprocedures vergelijkbaar zijn.

2. TIJD VOOR WELOVERWOGEN MAATREGELEN OM VOORUITGANG TE BOEKEN BIJ DE UITVOERING VAN DE EU-AGENDA INZAKE PROCEDURELE RECHTEN

- *Waarom verder gaan op EU-niveau?*

Wanneer de onlangs vastgestelde richtlijnen betreffende procedurele rechten eenmaal door de lidstaten zijn omgezet, zullen zij verdachten en beklaagden verzekeren van een breed pakket essentiële waarborgen. De agenda inzake procedurele rechten moet echter worden versterkt.

- Verdachten en beklaagden worden direct geïnformeerd over hun zwijgrecht, maar wat gebeurt er als zij zich hierop beroepen? In een aantal lidstaten kunnen de justitiële autoriteiten dit zwijgen opvatten als aanvullend bewijs tegen de betrokkene. Het recht op een eerlijk proces moet op een stevige grondslag worden gebaseerd en het **vermoeden van onschuld** moet in de hele EU worden beschermd.
- Wie de taal van de strafprocedure niet spreekt of begrijpt, wordt vertolking en vertaling aangeboden, maar hoe zit het met degenen die, bijvoorbeeld door hun jonge leeftijd of een mentale handicap, niet in staat zijn tot het naar behoren volgen van en deelnemen aan een strafprocedure? De bestaande EU-richtlijnen betreffende waarborgen voor verdachten en beklaagden gelden ook voor kinderen. Vanwege hun inherente kwetsbaarheid erkennen belanghebbenden en lidstaten alom dat kinderen specifieke, betere bescherming nodig hebben; zo moeten zij verplicht worden bijgestaan door een advocaat wanneer zij te maken krijgen met de politie of het strafrechtstelsel¹³. Momenteel is het recht op een eerlijk proces van kinderen en andere kwetsbare personen onvoldoende gewaarborgd in de EU en ontbreekt een overkoepelende bescherming. Het programma van Stockholm bepaalt uitdrukkelijk dat er een specifieke maatregel dient te worden genomen om gemeenschappelijke minimumregels voor kwetsbare personen vast te stellen. Dergelijke minimumregels zullen het vertrouwen van de lidstaten in het strafrechtstelsel van andere lidstaten versterken en de wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken bevorderen. **Speciale waarborgen** zijn nodig om te voorzien in de behoeften van kinderen en kwetsbare personen tijdens strafprocedures.
- De richtlijn betreffende het recht op toegang tot een advocaat verleent verdachten en beklaagden recht op een advocaat vanaf het eerste stadium van de procedure, bv. bij verhoor door de politie. Maar wat als de betrokkenen zich geen advocaat kunnen veroorloven? Dan zijn zij aangewezen op **rechtsbijstand** om hun recht op toegang tot een advocaat te kunnen uitoefenen.
- *Behoeft aan evenwichtig optreden*

De Commissie presenteert een evenwichtig pakket maatregelen die rekening houden met de verschillen tussen de rechtstradities en rechtsstelsels van de lidstaten, en die deze verschillen eerbiedigen, overeenkomstig artikel 82, lid 2, VWEU, ter bevordering van het onderling vertrouwen en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel (artikel 5, VEU).

¹² Eurobarometer 337/2010.

¹³ Zie bv. de richtsnoeren over kindvriendelijke justitie van het Comité van Ministers van de Raad van Europa.

Elk element is zorgvuldig beoordeeld alvorens te besluiten of er een maatregel op EU-niveau diende te worden genomen, en zo ja, op welk niveau en in welke vorm; hierbij werd ook gekeken naar de kosten die dit voor de lidstaten zou kunnen meebrengen. Voorzichtigheid is uiteraard des te meer geboden in deze tijden van begrotingsconsolidatie, waarin de financiële implicaties zorgvuldig moeten worden beoordeeld. Daarom stelt de Commissie in het pakket bijvoorbeeld geen richtlijn voor met wettelijk bindende criteria aan de hand waarvan kan worden getoetst of iemand voor rechtsbijstand in aanmerking komt. Het verstrekken van voorlopige rechtsbijstand en rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel zal beperkte kosten meebrengen voor de lidstaten.

- *Een breder perspectief: procedurele waarborgen en het Europees openbaar ministerie*

Dit pakket zal ook de juridische waarborgen versterken voor personen die betrokken zijn bij procedures van het Europees openbaar ministerie. In het onlangs gepresenteerde voorstel voor een verordening van de Raad¹⁴ wordt verduidelijkt dat een verdachte alle rechten geniet uit hoofde van de EU-wetgeving, het EU-Handvest en het toepasselijke nationale recht; daarbij wordt uitdrukkelijk verwezen naar het recht op rechtsbijstand en het vermoeden van onschuld. Betere rechten zijn bevorderlijk voor de procedurele waarborgen die van toepassing zijn op de procedures van het Europees openbaar ministerie en sterken het publieke vertrouwen in de werking van deze instantie.

3. DE BELANGRIJKSTE ELEMENTEN VAN DE VOORSTELLEN

3.1. Een stevige grondslag voor het recht op een eerlijk proces – het vermoeden van onschuld

- *Het vermoeden van onschuld — een fundamenteel rechtsbeginsel*

Dat beklaagden onschuldig worden geacht totdat hun schuld in rechte definitief is komen vast te staan en dat het aan de vervolgende instantie is om hun schuld aan te tonen, is een van de oudste en belangrijkste strafrechtelijke beginselen, dat is verankerd in alle belangrijke internationale en regionale mensenrechteninstrumenten. In de geest van artikel 6, lid 2, EVRM en artikel 11, lid 1, van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens bepaalt artikel 48, lid 1, van het EU-Handvest: *"Eenieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan."*

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft het toepassingsgebied van het beginsel van het vermoeden van onschuld door de jaren heen verduidelijkt. Artikel 6, lid 2, EVRM omvat drie belangrijke punten¹⁵: het recht om niet door de overheid als schuldig te worden aangemerkt vóór het eindvonnis¹⁶, het beginsel dat de bewijslast bij de vervolgende instantie berust en dat elke gereede twijfel aan de schuld in het voordeel van de beklaagde moet gelden,¹⁷ en het recht om in kennis te worden gesteld van de aanklacht¹⁸. Het vermoeden van onschuld is een essentiële voorwaarde voor een eerlijk proces en het EHRM heeft verklaard dat een schending van dit beginsel het recht op een eerlijk proces aantast¹⁹. Dit geldt

¹⁴ Voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie, COM(2013) 534 final, 17.7.2013.

¹⁵ *Barberà, Messegué en Jabardo/Spanje*, verzoekschriften nr. 10588/83, nr. 10589/83 en nr. 10590/83, arrest van 6 december 1988.

¹⁶ *Minelli/Zwitserland*, verzoekschrift nr. 8660/79, arrest van 25 maart 1983.

¹⁷ Zie voetnoot 14.

¹⁸ Hierop wordt ingegaan in Richtlijn 2012/13/EU van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures.

¹⁹ *John Murray/VK*, verzoekschrift nr. 18731/91, arrest van 26 januari 1996.

in het bijzonder voor het recht van de betrokkene om niet tegen zichzelf te getuigen, het recht niet mee te werken en het zwijgrecht.²⁰

Bij het recht om voor onschuldig te worden gehouden, wordt een onderscheid gemaakt tussen natuurlijke en rechtspersonen wat betreft hun behoeften en hun vereiste niveau van bescherming; dit volgt ook uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie over het recht om niet tegen zichzelf te getuigen.²¹ Het voorstel voor een richtlijn houdt rekening met deze verschillen en is dan ook alleen van toepassing op natuurlijke personen.

- *Het vermoeden van onschuld als fundament en cement van de in de richtlijnen betreffende procedurele rechten vervatte rechten*

De in de bestaande EU-instrumenten vervatte rechten betreffende een eerlijk proces, met inbegrip van het recht op informatie, het recht op het begrijpen en volgen van de procedure en het recht op toegang tot een advocaat, zijn dus een aanvulling op en onlosmakelijk verbonden met het vermoeden van onschuld wat betreft het waarborgen van een eerlijk proces en onderling vertrouwen.

Het programma van Stockholm bevatte een oproep aan de Commissie om de procedurele minimumrechten van verdachten en beklaagden nader te onderzoeken; daarbij werd met name het vermoeden van onschuld vermeld. De Commissie stelt in een richtlijn voor om het vermoeden van onschuld in strafprocedures op een aantal nauw samenhangende punten te versterken. Het gaat om punten die onmisbaar zijn voor het klimaat van onderling vertrouwen waarin zowel de procedurele rechten als de instrumenten inzake wederzijdse erkenning kunnen functioneren. Verder bevordert deze richtlijn een justitiële cultuur waarin terughoudend gebruik wordt gemaakt van maatregelen als voorlopige hechtenis.

- *Bepaalde aspecten van het recht om voor onschuldig te worden gehouden op EU-niveau versterken*

De voorgestelde richtlijn heeft betrekking op bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld, die voortvloeien uit de rechtspraak van het EHRM en voor onderling vertrouwen moeten zorgen door te voorzien in de behoefte aan gemeenschappelijke minimumnormen. Dit legt een stevige basis voor andere instrumenten betreffende procedurele rechten die al zijn vastgesteld of samen met deze richtlijn worden voorgesteld.

Aangezien het recht van de beklaagde om bij het proces aanwezig te zijn, een essentieel recht van de verdediging is en deel uitmaakt van het recht op een eerlijk proces, overeenkomstig de uitleg van het EHRM²², strekt het voorstel tevens tot versterking van dit recht, dat ook het recht op een eerlijk proces ten goede komt.

De waarborgen in de wetgeving van de lidstaten zijn over het geheel genomen van een aanvaardbaar niveau en er lijken zich op dit gebied geen systematische problemen voor te doen. Wel dienen de wettelijke waarborgen op bepaalde punten nog steeds te worden versterkt. Het vermoeden van onschuld wordt in de Europese Unie nog al te vaak geschonden.

(a) *Geen openbare uitlatingen over schuldvraag voor veroordeling*

Een openbare verklaring van politie of justitie die suggereert dat iemand die nog niet onherroepelijk veroordeeld is, schuldig is, schaadt de reputatie van de betrokkene en kan de jury of rechter die zich over de zaak moet uitspreken, beïnvloeden.

²⁰ *Murray/VK*, zie hierboven, *Funke/Frankrijk*, verzoekschrift nr. 10828/84, verzoekschrift nr. 25 februari 1993, *Saunders/VK*, verzoekschrift nr. 19187/91, arrest van 17 december 1996.

²¹ Zie onder meer zaak C-301/04 P *Commissie/SGL Carbon* [2006] Jurispr. I-5915 en zaak T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke/Commissie* [2001] Jurispr. II-732.

²² *Colozza/Italy*, verzoekschrift nr. 9024/80, arrest van 12 februari 1985.

In de richtlijn is duidelijk het beginsel verankerd dat een verdachte of beklaagde in officiële besluiten en verklaringen van bijvoorbeeld politie en justitie niet als schuldig mag worden voorgesteld, overeenkomstig de rechtspraak van het EHRM²³. Zo beschermt de richtlijn de reputatie en persoonlijke levenssfeer van personen die bij een strafprocedure betrokken zijn.

(b) *De bewijslast – elke twijfel aan de schuld moet in het voordeel van de verdachte of beklaagde gelden*

In strafprocedures dient de bewijslast bij de vervolgende instantie te berusten en moet elke twijfel aan de schuld in het voordeel van de verdachte of beklaagde gelden, onverlet de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht bij de beoordeling van de schuld van de verdachte of beklaagde. Een veroordeling moet worden gebaseerd op het aangevoerde bewijs en niet op beweringen of vermoedens. Het EHRM heeft echter aanvaard dat in specifieke en beperkte gevallen de bewijslast bij de verdediging mag worden gelegd en deze norm is ook opgenomen in de richtlijn; daarbij is een balans gevonden tussen het openbare belang van doeltreffende vervolging en de rechten van de verdediging²⁴.

(c) *Het zwijgrecht – geen dwang om tegen zichzelf te getuigen of mee te werken*

Het zwijgrecht, het recht om niet tegen zichzelf te getuigen en het recht om niet mee werken zijn algemeen erkende internationale normen liggen ten grondslag aan een eerlijk proces²⁵. Deze rechten waarborgen dat een verdachte of beklaagde niet op oneigenlijke wijze wordt gedwongen bewijs te verschaffen, hetgeen in strijd zou zijn met het beginsel dat de bewijslast bij de vervolgende instantie berust.

De voorgestelde richtlijn houdt deze beginselen met betrekking tot natuurlijke personen niet alleen hoog, maar voorziet ook in een specifiek rechtsmiddel. Bewijs dat verkregen is op een wijze die strijdig is met deze rechten, mag uitsluitend worden gebruikt in uitzonderlijke gevallen, waarin het gebruik van dergelijk bewijs geen afbreuk doet aan de algehele eerlijkheid van de procedure.

(d) *Het recht het proces bij te wonen – een gemeenschappelijke minimumnorm en een rechtsmiddel*

Indien een verdachte of beschuldigde bij verstek wordt berecht (zonder aanwezig te zijn bij het proces), komt het recht van de verdediging in gevaar: zo wordt beklaagden de mogelijkheid ontzegd om de rechter hun versie van de feiten te geven en bewijs te weerleggen.

Kaderbesluit 2009/299/JBZ²⁶ verbeterde de bescherming van dergelijke beklaagden op grond van verscheidene andere EU-instrumenten voor wederzijdse erkenning van justitiële beslissingen overeenkomstig de normen van het EHRM²⁷, door te voorzien in de mogelijkheid om justitiële samenwerking te weigeren indien niet wordt voldaan aan bepaalde gemeenschappelijke minimumnormen.

²³ *Minelli/Switzerland*, verzoekschrift nr. 8660/79, arrest van 25 maart 1983; *Alenet de Ribemont/Frankrijk*, verzoekschrift nr. 15175/89, arrest van 10 februari 1995; *Pandy/België*, verzoekschrift nr. 13583/02, arrest van 21 september 2006; *Garlicki/Polen*, verzoekschrift nr. 36921/07, arrest van 14 juni 2011.

²⁴ *Salabiaku/Frankrijk*, verzoekschrift nr. 10519/83, arrest van 7 oktober 1988; *Barberà, Messegué en Jabardo/Spanje*, verzoekschrift nr. 10590/83, arrest van 6 december 1988.

²⁵ *Heaney en McGuinness/Ierland*, verzoekschrift nr. 34720/97, arrest van 21 december 2000.

²⁶ Kaderbesluit 2009/299/JBZ van de Raad van 26 februari 2009 tot wijziging van Kaderbesluit 2002/584/JBZ, Kaderbesluit 2005/214/JBZ, Kaderbesluit 2006/783/JBZ, Kaderbesluit 2008/909/JBZ en Kaderbesluit 2008/947/JBZ, PB L 81 van 27.3.2009, blz. 24-36.

²⁷ *Colozza/Italië*, verzoekschrift nr. 9024/80, arrest van 12 februari 1985.

De voorgestelde richtlijn maakt derhalve van het door de het EHRM vastgestelde grondrecht van de beklaagde om bij het proces aanwezig te zijn, een EU-minimumnorm die tevens van toepassing is op binnenlandse strafprocedures. Hierop is slechts een zeer beperkt aantal uitzonderingen mogelijk om te waarborgen dat het recht niet onnodig wordt vertraagd door beklaagden te kwader trouw. Er is voorzien in een concreet rechtsmiddel in de vorm van een nieuw proces, zoals vastgesteld door het EHRM²⁸, voor zaken waarin het recht om het proces bij te wonen, is geschonden.

3.2. Bescherming voor wie daaraan het meest behoefte heeft – speciale waarborgen voor kwetsbare personen

- *Wie heeft speciale bescherming nodig en waarom?*

Het programma van Stockholm bepleit een versterking van de rechten van kwetsbare personen bij strafprocedures: "(Er) moet (...) speciale aandacht worden besteed aan verdachten of beklaagden die de inhoud of de betekenis van het proces niet kunnen begrijpen of volgen, bijvoorbeeld ten gevolge van leeftijd, of geestelijke of lichamelijke toestand."²⁹

Internationale normen en de rechtspraak van het EHRM weerspiegelen hun specifieke behoeften. Iemand kan kwetsbaar zijn doordat hij niet in staat is daadwerkelijk aan de strafprocedure deel te nemen. *Effectieve participatie in deze context veronderstelt dat de beschuldigde een algemeen begrip heeft van de aard van het proces en wat er voor hem op het spel staat, met inbegrip van de strekking van eender welke straf die kan worden opgelegd.*³⁰

Kinderen worden per definitie als kwetsbaar beschouwd vanwege hun jonge leeftijd, onvolledige fysieke en psychische ontwikkeling en emotionele onrijpheid³¹. Kinderen lopen ook meer risico op mishandeling en gezondheidsproblemen dan andere verdachten en beklaagden; zij zijn niet altijd in staat om hun moeilijkheden of gezondheidsproblemen duidelijk kenbaar te maken. Alle lidstaten veronderstellen dan ook dat kinderen in strafprocedures bijzondere waarborgen en bescherming nodig hebben.

Voor volwassenen ligt de situatie anders. Er zijn vele redenen waarom een volwassene niet daadwerkelijk kan deelnemen aan de procedure, zoals geestesziekte en fysieke of cognitieve handicaps. Er is geen standaarddefinitie van "kwetsbare volwassene" met betrekking tot strafprocedures in de EU-lidstaten.

- *Een richtlijn betreffende cruciale waarborgen voor kinderen*

De drie reeds vastgestelde richtlijnen betreffende procedurele rechten gelden voor alle verdachten en beklaagden, met inbegrip van kinderen. Hoewel hierin ook een aantal specifieke waarborgen voor kinderen is opgenomen, houden deze richtlijnen onvoldoende rekening met de specifieke behoeften die zij kunnen hebben; zo kan het begrijpen en volgen van de procedures voor kinderen moeilijk of onmogelijk zijn en lopen zij vanwege hun kwetsbaarheid een groter risico op mishandeling.

De voorgestelde richtlijn waarborgt:

²⁸ Zie voetnoot 25.

²⁹ PB C 291 van 4.12.2009, blz. 1.

³⁰ S.C./VK, verzoekschrift nr. 60958/00, arrest van 10 november 2004.

³¹ Krachtens artikel 1 van het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, dat door alle EU-lidstaten en de EU is geratificeerd, wordt onder een kind verstaan ieder mens jonger dan achttien jaar.

- dat de procedurele waarborgen voor kinderen gelden vanaf het moment waarop zij ervan verdacht of beschuldigd worden een strafbaar feit te hebben gepleegd (toepassingsgebied);
- dat kinderen door hun ouders of andere geschikte personen worden bijgestaan wanneer zij worden aangehouden en dat zowel de kinderen als hun ouders op hun rechten worden gewezen;
- dat kinderen geen afstand kunnen doen van hun recht zich door een advocaat te laten bijstaan, aangezien er een groot risico is dat zij de gevolgen van hun daden niet overzien; verplichte toegang tot een advocaat is de belangrijkste maatregel van de voorgestelde richtlijn;
- dat hun persoonlijke en gezinssituatie en behoeften voor het vonnis zorgvuldig worden beoordeeld en dat kinderen bij vrijheidsbeneming een medisch onderzoek ondergaan; dat gedurende de hele procedure verhoren worden afgenomen onder omstandigheden die aansluiten bij de leeftijd en de rijpheid van het kind, en dat van politieverhoren audiovisuele opnames worden gemaakt, tenzij dit niet evenredig zou zijn;
- dat kinderen niet bij verstek kunnen worden veroordeeld; dat kinderen niet schuldig kunnen worden bevonden zonder in de gelegenheid te zijn gesteld de gronden voor een dergelijke veroordeling te weerleggen, en dat zij de gronden voor een eventuele veroordeling begrijpen teneinde recidive bij kinderen te voorkomen en sociale integratie te bevorderen;
- dat justitiële autoriteiten die zich met kinderen bezighouden, speciale opleiding krijgen; dat de persoonlijke levenssfeer van het kind wordt beschermd teneinde de sociale herintegratie te vergemakkelijken, bijvoorbeeld door erop toe te zien dat de procedures in beginsel niet openbaar toegankelijk zijn;
- dat kinderen alleen de vrijheid wordt ontnomen als uiterste maatregel, en dat kinderen gescheiden van volwassenen worden vastgehouden.

Internationale normen dicteren dat kinderen die met het strafrechtssysteem in aanraking komen, zowel alternatieven voor detentie als onderwijs beschikbaar moeten zijn en dat hun slechts in uitzonderlijke omstandigheden de vrijheid dient te worden ontnomen. Kinderen verkeren in een bijzonder kwetsbare positie wanneer hun de vrijheid wordt ontnomen, gelet op de inherente risico's die dit meebrengt voor hun fysieke, mentale en sociale ontwikkeling. Teneinde mishandeling en misbruik in geval van vrijheidsbeneming te voorkomen, dienen bepaalde beschermende maatregelen te worden genomen. Met het oog op deze specifieke behoeften van kinderen bevat de richtlijn speciale regels inzake de specifieke behandeling van kinderen wie de vrijheid is ontnomen.

De richtlijn bevordert zo de rechten van het kind, overeenkomstig internationale richtlijnen en aanbevelingen inzake kindvriendelijke justitie, en maakt deel uit van de EU-agenda voor de rechten van het kind³². De richtlijn doet geen afbreuk aan de nationale regels inzake strafrechtelijke verantwoordelijkheid³³.

- *Een aanbeveling van de Commissie die waarborgt dat kwetsbare personen als zodanig worden erkend en dat rekening wordt gehouden met hun behoeften*

³² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's, 15.2.2011, COM(2011) 60 definitief.

³³ Bedoeld is de leeftijd waarop een kind strafrechtelijk aansprakelijk wordt voor zijn daden.

Het is op dit moment niet mogelijk te omschrijven wat mensen in een strafprocedure kwetsbaar maakt; iedere omschrijving zou zelfs als stigmatiserend kunnen worden aangemerkt. Dit is duidelijk geworden uit verscheidene raadplegingen en ontmoetingen met belanghebbenden en lidstaten.

Wel erkennen de belanghebbenden dat voor bepaalde mensen speciale strafrechtelijke waarborgen nodig zijn, willen zij hun rechten kunnen begrijpen en uitoefenen. Als mensen de procedures of de consequenties van bepaalde stappen, zoals het afleggen van een bekentenis, niet begrijpen – hetzij omdat hun kwetsbaarheid niet herkend is, hetzij omdat speciale waarborgen ontbreken – verstoort dit het billijk evenwicht tussen de procespartijen ("inequality of arms"), hetgeen hun kans op een eerlijk proces beperkt en de integriteit van het rechtsproces aantast. Als er niet op EU-niveau wordt opgetreden, blijft de mate van bescherming in de EU ongelijk. De enige evenwichtige aanpak waarbij enerzijds recht wordt gedaan aan overwegingen inzake evenredigheid en subsidiariteit en anderzijds de bescherming van kwetsbare personen wordt verbeterd, is een aanbeveling van de Commissie die de fundamentele rechten van kwetsbare personen in een strafrechtprocedure bevordert.

- Het voornaamste punt van de aanbeveling betreft het opzetten van beoordelingsmechanismen die moeten waarborgen dat kwetsbare personen worden ontdekt en erkend, en dat in strafprocedures rekening wordt gehouden met hun speciale behoeften. Zo wordt aanbevolen een beoordeling te laten verrichten door een onafhankelijke deskundige teneinde te verzekeren dat de mate van kwetsbaarheid correct wordt vastgesteld en dat de specifieke behoeften van de persoon worden onderkend.
- Passende waarborgen voor kwetsbare personen vaststellen: de aanbeveling roept de lidstaten op om naar gelang de beoordeling concrete waarborgen in te voeren, zoals verplichte toegang tot een advocaat, bijstand door een geschikte derde, audiovisuele opnames van politieverhoren en medische zorg.

Hoewel een aanbeveling de lidstaten meer manoeuvreerruimte biedt dan een richtlijn, draagt zij niettemin bij tot een verbetering van de normen inzake de procedurele rechten van kwetsbare personen en tot de bevordering van het onderlinge vertrouwen. De Commissie zal beoordelen in hoeverre de lidstaten vier jaar na de bekendmaking ervan maatregelen hebben getroffen om gevolg te geven aan de aanbeveling, en zo nodig wetgevingsmaatregelen voorstellen om de procedurele rechten van kwetsbare personen te verbeteren.

3.3. Een doeltreffend recht op toegang tot een advocaat – het recht op rechtsbijstand

De derde alinea van artikel 47 van het EU-Handvest is geïnspireerd op artikel 6, lid 3, onder c), EVRM en luidt: "*Rechtsbijstand wordt verleend aan degenen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, voor zover die bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen.*"

Het recht op rechtsbijstand is onlosmakelijk verbonden met het recht op toegang tot een advocaat. Voor personen die niet over toereikende financiële middelen beschikken, heeft het recht op toegang tot een advocaat alleen waarde wanneer de staat in rechtsbijstand voorziet. Om te waarborgen dat het recht op toegang tot een advocaat functioneert en het onderlinge vertrouwen in de Europese Unie nader te versterken, moet er voor hen die daaraan behoefte hebben, rechtsbijstand beschikbaar zijn.

Een richtlijn betreffende bepaalde aspecten van het recht op rechtsbijstand

- *Rechtsbijstand waarborgen wanneer toegang tot een advocaat het meest nodig is – "voorlopige rechtsbijstand"*

In de vroegste stadia van de procedure is de verdachte of beklaagde bijzonder kwetsbaar, met name als hem de vrijheid is ontnomen. Toegang tot een advocaat is in die eerste fase van het allerhoogste belang voor de bescherming van het recht op een eerlijk proces, met inbegrip van het recht om niet tegen zichzelf te getuigen, zoals is vastgesteld in de rechtspraak van het EHRM. Artikel 6 EVRM bepaalt dat verdachten en beklaagden toegang tot rechtsbijstand moet worden geboden vanaf het moment dat zij in politiehechtenis of voorarrest worden genomen en dat dergelijke bijstand zo nodig officieel wordt toegewezen. Zij moeten niet op toegang tot een advocaat hoeven te wachten tot hun verzoek om rechtsbijstand is verwerkt en beoordeeld.

De voorgestelde richtlijn betreffende het recht op rechtsbijstand houdt dan ook in dat verdachten of beklaagden bij vrijheidsbeneming toegang moeten hebben tot voorlopige rechtsbijstand vanaf de eerste fase van de procedure en totdat de bevoegde autoriteit een definitieve beslissing heeft genomen over het verzoek om rechtsbijstand.

- *Bijzondere aandacht voor personen tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd*

Ter bevordering van het onderlinge vertrouwen in de Europese Unie voorziet de richtlijn betreffende toegang tot een advocaat in het recht op dubbele wettelijke vertegenwoordiging bij procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel, namelijk zowel in de uitvoerende als in de uitvaardigende lidstaat. Dit vereist echter dat de procedure ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel de toegang tot rechtsbijstand waarborgt.

Personen die worden gezocht op grond van een Europees aanhoudingsbevel, moeten ook recht op voorlopige rechtsbijstand hebben wanneer hun in de uitvoerende lidstaat de vrijheid wordt ontnomen; zij moeten niet op juridische bijstand hoeven te wachten tot hun verzoek om rechtsbijstand is behandeld.

Een aanbeveling betreffende overige kwesties in verband met rechtsbijstand in strafprocedures

- *Naar verdere harmonisatie van de criteria voor beslissingen over het recht op rechtsbijstand*

Uit artikel 47, lid 3, van het EU-Handvest en artikel 6, lid 3, onder c), EVRM volgt dat de lidstaten mogen bepalen of iemand recht heeft op rechtsbijstand wanneer de betrokkene niet over voldoende middelen beschikt (toetsing van draagkracht) en/of de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen, bijvoorbeeld vanwege de complexiteit van een zaak, de persoonlijke situatie van de verdachte en de ernst van het strafbare feit en van de sanctie die zou kunnen worden opgelegd (toetsing van de juridisch merites).

De manier waarop deze criteria worden gecombineerd en beoordeeld verschilt sterk per lidstaat. Sommige lidstaten toetsen alleen de draagkracht, andere toetsen de juridische merites en weer andere combineren beide toetsingen. Ook worden de toetsingen van de juridische merites en de toetsing van de draagkracht heel verschillend uitgelegd en begrepen.

Aangezien er zeer veel regelingen inzake rechtsbijstand zijn en de maatregelen evenredig moeten blijven, zeker nu het economisch en financieel tij tegenzit, is dit punt voorwerp van een aanbeveling. Hierin zijn gemeenschappelijke objectieve criteria opgenomen waarmee rekening dient te worden gehouden bij het beoordelen of iemand voor rechtsbijstand in aanmerking komt. De aanbeveling verduidelijkt het beoordelingskader dat is ontwikkeld in de rechtspraak van het EHRM en bevordert de harmonisatie van de verschillende rechtsstelsels, ter bevordering van het onderling vertrouwen.

- *Kwaliteit en doeltreffendheid van rechtsbijstand waarborgen*

Het EHRM heeft bepaald dat een staat zijn verplichting om kosteloos rechtsbijstand te verstrekken, niet nakomt door alleen een met publieke middelen bezoldigde advocaat aan te stellen³⁴. De staat moet waarborgen dat de rechtsbijstand die de pro-deo-advocaten verstrekken praktisch en doeltreffend is. De aanbeveling roept de lidstaten derhalve op mechanismen in te voeren voor het waarborgen van de kwaliteit van de rechtsbijstand en systemen te bevorderen voor de erkenning van advocaten en voor permanente beroepsopleiding van rechtsbijstandverleners en pro-deo-advocaten. De tenuitvoerlegging van deze aanbeveling zal de kwaliteit en doeltreffendheid van de rechtsbijstand ten goede komen en het vertrouwen in de rechtsstelsels van de andere lidstaten bevorderen.

Om het effect en de toepassing van de aanbeveling te bevorderen, zal de Commissie een beroep doen op de bestaande deskundigengroep voor justitiële samenwerking in strafzaken. Deze groep kan de Commissie helpen bij het opstellen van richtsnoeren voor de toepassing van de aanbeveling en het gemakkelijker maken voor de lidstaten om beste praktijken uit te wisselen. De Commissie zal beoordelen in hoeverre de lidstaten vier jaar na de bekendmaking ervan maatregelen hebben getroffen om gevolg te geven aan de aanbeveling, en zo nodig wetgevingsmaatregelen voorstellen om het recht op rechtsbijstand in strafprocedures te verbeteren.

4. CONCLUSIE

Met dit pakket betreffende gemeenschappelijke normen voor het recht op een eerlijk proces in de Europese Unie is opnieuw een stap gezet ter verwezenlijking van de Commissie-agenda inzake procedurele rechten. In combinatie met alle bestaande instrumenten voor grensoverschrijdende justitiële samenwerking in een klimaat van onderling vertrouwen bevordert de aanbeveling de ontwikkeling van een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht door middel van gemeenschappelijke minimumnormen.

De nieuwe ordening die bij het Verdrag van Lissabon is ingevoerd, wordt binnenkort volledig van kracht. De in het Verdrag vastgestelde overgangsregeling voor justitie en binnenlandse zaken (voorheen de zogeheten derde pijler) loopt op 30 november 2014 ten einde. Vanaf dan heeft de Commissie handhavingsbevoegdheden met betrekking tot het hele acquis betreffende justitie en binnenlandse zaken en heeft het Europese Hof van Justitie volledige rechtsbevoegdheid voor pre-Lissaboninstrumenten voor wederzijdse erkenning. Het Europees strafrechtelijk landschap zal ingrijpend veranderen door deze ontwikkeling, zeker nu tegelijkertijd op Europese schaal een vervolgingsstelsel wordt ingesteld voor de bestrijding van fraude die de financiële belangen van de EU schaadt.

Gelet op de internationalisering van de criminaliteit zal door de uitvoering van de vele maatregelen op het gebied van wederzijdse erkenning het aantal verzoeken om onderzoek en om handhaving van beslissingen in strafzaken in de hele EU toenemen. Dit is een reden temeer om de EU-agenda inzake procedurele rechten verder uit te voeren en dit nieuwe pakket snel goed te keuren.

Op de langere termijn wordt dit EU-kader inzake procedurele rechten omgezet in nationale wetgeving. In hoeverre dit kader in de praktijk bijdraagt tot de eerbiediging van het recht op een eerlijk proces, zal zorgvuldig moeten worden beoordeeld en daarbij moeten ook de leemten moeten worden vastgesteld, zulks met het oog op een eventueel geconsolideerd voorstel betreffende de rechten inzake een eerlijk proces.

³⁴ EHRM-zaak *Pavlenko/Rusland*, verzoekschrift nr. 42371/02, arrest van 4 oktober 2010, punt 99.