EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.10.2024
COM(2024) 489 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing van Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure

Inhoudsopgave

1. INLEIDING 2
2. ALGEMENE BEOORDELING 3
3. SPECIFIEKE BEOORDELINGSPUNTEN 6
   - 3.1. Toepassingsgebied (artikel 2) en procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (artikel 17) 6
   - 3.2. Definities (artikel 3) 8
   - 3.3. Recht op informatie (artikel 4). 8
   - 3.4. Recht van het kind om de persoon die het ouderlijk gezag heeft te laten informeren (artikel 5) 9
   - 3.5. Bijstand door een advocaat (artikel 6) 9
   - 3.6. Recht op een individuele beoordeling (artikel 7) 12
   - 3.7. Recht op medisch onderzoek (artikel 8) 14
   - 3.8. Audiovisuele opnames van verhoren (artikel 9) 15
   - 3.9. Beperking van de vrijheidsbeneming (artikel 10) 15
   - 3.10. Alternatieve maatregelen (artikel 11) 16
   - 3.11. Specifieke behandeling bij vrijheidsbeneming (artikel 12) 16
   - 3.12. Tijdige en zorgvuldige behandeling van zaken (artikel 13) 18
   - 3.13. Recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 14) 18
   - 3.14. Recht van kinderen om tijdens rechtszittingen te worden vergezeld door de persoon die het ouderlijk gezag heeft (artikel 15) 19
   - 3.15. Recht van kinderen om persoonlijk aanwezig te zijn en aan hun proces deel te nemen (artikel 16) 20
   - 3.16. Recht op rechtsbijstand (artikel 18) 20
   - 3.17. Rechtsmiddelen (artikel 19) 21
   - 3.18. Opleiding (artikel 20) 21
   - 3.19. Gegevensverzameling (artikel 21) 23
   - 3.20. Kosten (artikel 22) 24
   - 3.21. Omzetting (artikel 24) 24
4. TOEPASSING VAN ARTIKEL 6 VAN DE RICHTLIJN 25
5. CONCLUSIE 27

1. INLEIDING

Richtlijn (EU) 2016/800 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure[1] (de "richtlijn") heeft tot doel procedurele waarborgen vast te stellen om te verzekeren dat kinderen, d.w.z. personen die jonger zijn dan 18 jaar, die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure, deze procedure kunnen begrijpen en volgen en hun recht op een eerlijk proces doeltreffend kunnen uitoefenen. Deze richtlijn heeft ook tot doel recidive te voorkomen en de sociale integratie te bevorderen van kinderen die een wetsovertreding hebben begaan.

De in deze richtlijn vervatte waarborgen zijn gebaseerd op het recht op een eerlijk proces en het recht op verdediging, zoals verankerd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[2], in samenhang met artikel 24 betreffende de rechten van het kind, waarin het beginsel is vastgelegd dat de belangen van het kind voorop moeten staan bij alle handelingen in verband met kinderen.

De richtlijn vormt het vijfde instrument dat is vastgesteld op grond van artikel 82, lid 2, punt b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), dat de rechtsgrond vormt voor het vaststellen van minimumvoorschriften inzake "de rechten van personen in de strafvordering". Zij is van toepassing in 25 lidstaten[3].

De EU heeft nog vijf andere richtlijnen aangenomen die gericht zijn op de rechten van verdachten en beklaagden:

- de richtlijn betreffende het recht op vertolking en vertaling[4];
- de richtlijn betreffende het recht op informatie[5];
- de richtlijn betreffende het recht op toegang tot een advocaat en op communicatie met derden tijdens de vrijheidsbeneming[6];
- de richtlijn betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om bij de terechtzitting aanwezig te zijn[7]; en
- de richtlijn betreffende rechtsbijstand[8].

[1] PB L 132 van 21.5.2016, blz. 1.
[2] PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391.
[3] Overeenkomstig de protocollen nrs. 21 en 22 is de richtlijn niet bindend voor respectievelijk Ierland en Denemarken. Daarom worden deze lidstaten niet in aanmerking genomen in deze beoordeling.
[4] Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1.
[5] Richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures, PB L 142 van 1.6.2012, blz. 1.
[6] Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming, PB L 294 van 6.11.2013, blz. 1.
[7] Richtlijn (EU) 2016/343 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn, PB L 65 van 11.3.2016, blz. 1.
[8] Richtlijn (EU) 2016/1919 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel, PB L 297 van 4.11.2016, blz. 1; rectificatie: PB L 91 van 5.4.2017, blz. 40.

Deze zes richtlijnen inzake procedurele rechten hebben tot doel het vertrouwen van de lidstaten in elkaars strafrechtstelsels te versterken en zo de wederzijdse erkenning van beslissingen in strafzaken te verbeteren.

De Europese Commissie heeft voor vijf van de richtlijnen[9] al uitvoeringsverslagen gepubliceerd overeenkomstig haar rapportagevereisten uit hoofde van die handelingen. Op grond van artikel 25 van de huidige richtlijn moet de Commissie ook een verslag indienen bij het Europees Parlement en de Raad waarin wordt beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan deze richtlijn te voldoen, inclusief een beoordeling van de toepassing van artikel 6 en, indien nodig, vergezeld van wetgevingsvoorstellen.

Met het oog op het verzamelen van informatie over de praktische toepassing van artikel 6 en om onder meer informatie te verzamelen over de uitvoering van bepalingen van de richtlijn die praktische uitvoeringsmaatregelen in plaats van wettelijke omzetting vereisen, is een vragenlijst naar de lidstaten gestuurd. Van 20 van de 25 deelnemende lidstaten zijn antwoorden ontvangen.

Dit verslag is derhalve gebaseerd op de informatie die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt in het kader van de kennisgeving van nationale maatregelen tot omzetting van de richtlijn en de bijbehorende toelichtende stukken, alsmede op de aanvullende informatie die in antwoord op de vragenlijst is verstrekt, voor zover die aanvullende informatie inderdaad is verstrekt. De informatie is ook gebaseerd op onderzoek dat is uitgevoerd door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten[10] en op door de Commissie gefinancierde studies van externe belanghebbenden[11].

In dit verslag worden ook bepalingen van de richtlijn belicht die de vaststelling van praktische uitvoeringsmaatregelen vereisen en wordt een overzicht gegeven van de door de lidstaten verstrekte informatie over de vaststelling van dergelijke maatregelen.

2. ALGEMENE BEOORDELING

In artikel 24 van de richtlijn is bepaald dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moesten doen treden om uiterlijk op 11 juni 2019 aan de richtlijn te voldoen en dat zij de Commissie daarvan onverwijld in kennis moesten stellen.

---

[9] COM(2018) 857 final, COM(2018) 858 final, COM(2019) 560 final, COM(2021) 144 final en COM(2023) 44 final.

[10] Studie van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (2022), *Children as suspects or accused persons in criminal proceedings — procedural safeguards*, beschikbaar op Children as suspects or accused persons in criminal proceedings — procedural safeguards | Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (europa.eu).

[11] Zie bijvoorbeeld: LA Child-project, "*Legal aid for children in criminal proceedings: Report on current European national frameworks*", beschikbaar op https://lachild.eu/wp-content/uploads/2021/06/FINAL-LA-Child-European-report-EN.pdf; CLEAR-Rights-project, "*Practices and gaps in legal aid systems for children in Belgium, France, Hungary, Romania and The Netherlands*", beschikbaar op https://www.defenceforchildren.nl/media/6430/clear-rights_eu-review_en_fv.pdf.

De aanpak van de omzetting van de richtlijn verschilde van lidstaat tot lidstaat als gevolg van structurele verschillen tussen hun rechtsstelsels. Er kunnen drie algemene soorten benaderingen worden onderscheiden. **Een eerste groep lidstaten** heeft specifieke rechtsinstrumenten inzake procedurele waarborgen voor kinderen aangenomen, zoals in de vorm van een jeugdwet, die is opgezet als *lex specialis* ten opzichte van het algemene wetboek van strafvordering dat van toepassing is op alle verdachten en beklaagden. **Een tweede groep lidstaten** heeft gekozen voor kindspecifieke wijzigingen van hun algemene procedureregels, d.w.z. hun algemene wetboek van strafvordering. **Een derde groep lidstaten** hanteert zowel in hun algemene wetboek van strafvordering als in andere rechtsinstrumenten regels voor strafprocedures die specifiek zijn voor de vervolging van kinderen die een strafbaar feit hebben gepleegd, zonder dat een dergelijke procedure zelf volgens het nationale recht als strafprocedure kan worden aangemerkt. In deze lidstaten zijn kinderen slechts bij wijze van uitzondering onderworpen aan de algemene strafprocesregels in bijzonder ernstige gevallen of reeds vanaf de leeftijd van 17 jaar in plaats van 18 jaar. In alle andere gevallen worden kinderen die een strafbaar feit hebben gepleegd, onderworpen aan een procedure die door de respectieve lidstaten niet als strafprocedure wordt erkend. Deze lidstaten erkennen derhalve niet dat de richtlijn van toepassing is op dergelijke procedures. Op basis van de Engel-criteria die zijn ontwikkeld door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zoals toegepast door het Hof van Justitie in zijn rechtspraak[12], kan echter worden aangenomen dat deze procedures kunnen worden aangemerkt als strafprocedures die binnen het toepassingsgebied van de richtlijn vallen. In sommige van deze lidstaten heeft dit geleid tot inhoudelijke vraagstukken over het feit of de procedureregels die van toepassing zijn op kinderen in dergelijke procedures voldoen aan de vereisten van de richtlijn.

Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Duitsland, Griekenland, Kroatië en Malta[13] hebben de omzettingsmaatregelen niet binnen de gestelde termijn meegedeeld. Daarom heeft de Commissie in juni 2019 een inbreukprocedure op grond van artikel 258 VWEU ingeleid tegen deze zeven lidstaten. Voorts heeft Cyprus in mei 2020 een met redenen omkleed advies ontvangen wegens aanhoudende niet-kennisgeving van omzettingsmaatregelen. Alle zeven lidstaten hebben vervolgens kennis gegeven van omzettingsmaatregelen.

Er werden problemen in verband met de naleving vastgesteld met betrekking tot de volledige en/of correcte omzetting van de richtlijn in alle lidstaten. Van de zeven zaken tegen lidstaten wegens volledige niet-nakoming van de verplichting tot kennisgeving van omzettingsmaatregelen die in juni 2019 zijn ingeleid, zijn tot op heden vier zaken, tegen Malta, Cyprus, Kroatië en Tsjechië [14], afgesloten. De andere drie lidstaten bevinden zich in het stadium van een aanvullende ingebrekestelling[15] wegens gedeeltelijke niet-nakoming van de verplichting tot kennisgeving van omzettingsmaatregelen waarin wordt gewezen op resterende lacunes in de omzetting. Voorts heeft de Commissie sinds juli 2023 tegen de

[12] Zie voor het Europees Hof voor de Rechten van de Mens Engel e.a./Nederland, 8 juni 1976, punten 80 tot en met 82 en latere rechtspraak; Zie voor het Europees Hof van Justitie bijvoorbeeld het arrest van het Hof (Grote kamer) van 5 juni 2012, Bonda, zaak C-489/10, EU:C:2012:319, punten 37 e.v. en latere rechtspraak.
[13] Cyprus (ref. nr. INFR(2019)0175); Duitsland (ref. nr. INFR(2019)0183); Tsjechië (ref. nr. INFR(2019)0180); Griekenland (ref. nr. INFR(2019)0191); Kroatië (ref. nr. INFR(2019)0203); Malta (ref. nr. INFR(2019)0227).
[14] Cyprus ontving ook een aanvullend met redenen omkleed advies voordat de zaak werd afgesloten.
[15] Duitsland, Bulgarije, Griekenland.

overige 18 lidstaten inbreukprocedures ingeleid wegens volledige[16] of gedeeltelijke[17] niet-nakoming van de verplichting tot kennisgeving van omzettingsmaatregelen. Drie van deze inbreukprocedures konden reeds opnieuw worden afgesloten[18]. Tegen 18 lidstaten lopen momenteel actieve inbreukprocedures wegens gedeeltelijke niet-nakoming van de verplichting tot kennisgeving van nationale maatregelen tot omzetting van de richtlijn overeenkomstig artikel 260, lid 3, VWEU. Wat betreft de conformiteit van de meegedeelde omzettingsmaatregelen met de vereisten van de richtlijn, zijn een studie en een voorlopige beoordeling uitgevoerd. De Commissie zal te zijner tijd ook de nodige stappen ondernemen om de in dit verband vastgestelde tekortkomingen aan te pakken door een inbreukprocedure in te leiden overeenkomstig artikel 258 VWEU.

Over het geheel genomen lopen de omvang en de aard van de vastgestelde tekortkomingen uiteen. Drie soorten nalevingskwesties moeten specifiek worden belicht. Het eerste type betreft nalevingskwesties met betrekking tot sommige bepalingen van de richtlijn die als significant kunnen worden beschouwd vanwege het aantal lidstaten dat dezelfde tekortkoming vertoont bij de omzetting.

De tweede soort opmerkelijke nalevingskwesties kan als bijzonder problematisch worden beschouwd vanwege de omvang van de gevolgen ervan, aangezien getroffen kinderen daadwerkelijk worden uitgesloten van de meeste of zelfs alle rechten en waarborgen waarop zij uit hoofde van de richtlijn recht hebben. Dit soort problemen doet zich met name voor met betrekking tot de onjuiste omzetting van artikel 2, waarin het toepassingsgebied van de richtlijn wordt beschreven, en de onjuiste omzetting van artikel 17 van de richtlijn, dat tot doel heeft te waarborgen dat de in de artikelen 4, 5, 6 en 8, 10 tot en met 15 en 18 van de richtlijn bedoelde rechten *mutatis mutandis* van toepassing zijn ten aanzien van kinderen die gezochte personen zijn.

Het derde type nalevingskwesties houdt verband met een gebrek aan aandacht voor het verschil tussen het toepassingsgebied en de aard van bepaalde essentiële normen inzake procedurele rechten voor volwassen verdachten en beklaagden en het toepassingsgebied en de aard ervan zoals bepaald in de richtlijn voor kinderen. Artikel 6 van de richtlijn inzake bijstand door een advocaat en de artikelen 4 en 5 betreffende het recht op informatie komen met name in het gedrang door een gebrek aan erkenning (en dus door een gebrekkige omzetting) van de toegevoegde wettelijke vereisten voor de lidstaten ten aanzien van kinderen in vergelijking met volwassenen.

Wanneer de bepalingen van de richtlijn niet volledig worden nageleefd, doet dat afbreuk aan de doeltreffendheid van de bij de richtlijn verleende rechten. De Commissie zal alle passende maatregelen blijven nemen om dit recht te zetten, met inbegrip van inbreukprocedures op grond van artikel 258 en artikel 260, lid 3, VWEU.

[16] Luxemburg (ref. nr. INFR(2024)2002); Spanje (ref. nr. INFR (2023) 2176); Italië (ref. nr. INFR(2023)2090).
[17] Polen (ref. nr. INFR(2023)2127); Zweden (ref. nr. 2023/2110); Hongarije (ref. nr. 2023/2109); Slowakije (ref. nr. 2023/2108); Roemenië (ref. nr. INFR(2023)2107); Oostenrijk (ref. nr. INFR(2023)2106); Nederland (ref. nr. INFR(2023)2089); Litouwen (ref. nr. 2023/2074); Slovenië (ref. nr. 2021/2075); Estland (ref. nr. 2021/2076); Letland (ref. nr. INFR(2023)2124); Frankrijk (ref. nr. INFR(2023)2125); Finland (ref. nr. INFR(2023)2126); België (ref. nr. INFR(2023)2136); Portugal (ref. nr. INFR(2023)2091).
[18] Roemenië, Slovenië, Litouwen.

In dit verband wordt ook opgemerkt dat het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof van Justitie) recentelijk een eerste uitspraak heeft gedaan over de uitlegging van de richtlijn in zaak C-603/22[19]. De zaak betrof de toepassing van de richtlijn op strafprocedures in Polen tegen drie kinderen (met een leeftijd van 17 jaar).

3. SPECIFIEKE BEOORDELINGSPUNTEN

3.1. Toepassingsgebied (artikel 2) en procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (artikel 17)

Artikel 2, lid 1, bepaalt het toepassingsgebied van de richtlijn, die van toepassing is op kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure totdat die procedure definitief is afgesloten. Dit betekent dat de richtlijn in beginsel onmiddellijk van toepassing is zodra het kind *de facto* verdachte wordt, wat bijvoorbeeld het geval kan zijn wanneer het door een getuige of slachtoffer als vermeende dader van een strafbaar feit is genoemd, ongeacht of het reeds door een formele handeling van de autoriteiten als verdachte of beklaagde is erkend of ervan in kennis is gesteld dat het ervan wordt verdacht of beschuldigd een strafbaar feit te hebben gepleegd. Dit bijzonder ruime toepassingsgebied van de richtlijn is belangrijk met betrekking tot bepaalde waarborgen, zoals het recht op privacy, die reeds van kracht moeten worden voordat het kind rechtstreeks in contact komt met de onderzoeksautoriteiten en op de hoogte wordt gesteld van elk vermoeden jegens hem. Ook moet worden opgemerkt dat sommige bepalingen van de richtlijn, zoals die betreffende bijstand door een advocaat, weliswaar pas van toepassing zijn wanneer het kind ervan op de hoogte is gesteld dat het verdachte of beklaagde is, maar dat het feit dat de bevoegde autoriteiten het kind niet in kennis hebben gesteld, het recht van het kind om zijn rechten uit hoofde van de richtlijn uit te oefenen vanaf het moment dat het de facto als verdachte wordt beschouwd, geen afbreuk doet aan het recht van het kind om zijn rechten uit hoofde van de richtlijn uit te oefenen. Deze redenering is door het Hof van Justitie bevestigd in het kader van de toepassing van Richtlijn 2012/13/EU en verzekert dat een nalatigheid van de bevoegde autoriteiten inzake de kennisgeving aan een verdachte van zijn status in de procedure, niet hun rechten ontneemt.

Meer dan een derde van de lidstaten heeft echter niet dezelfde reikwijdte gegeven aan de bescherming op nationaal niveau. Sommige lidstaten passen de richtlijn, of ten minste enkele bepalingen ervan, alleen toe op kinderen nadat zij formeel als verdachte of beklaagde zijn erkend (in sommige lidstaten aangeduid als “verweerder”) door middel van een officiële handeling of indien zij rechtstreeks contact hebben met de onderzoeksautoriteiten, bijvoorbeeld tijdens politieverhoren. Andere lidstaten passen de gewone strafprocesregels toe die kinderen niet specifiek beschermen in gevallen waarin zij een bijzonder ernstig misdrijf hebben gepleegd of in het algemeen de leeftijd van 17 jaar hebben bereikt. In principe komen in deze lidstaten dan ook niet alle kinderen in aanmerking voor de rechten en waarborgen die de richtlijn hun toekent. Naleving van de richtlijn is in deze gevallen slechts incidenteel wanneer er overeenkomsten bestaan tussen bepaalde waarborgen voor volwassenen en die voor kinderen waarin de richtlijn voorziet. Over het algemeen zijn nalevingskwesties bij de

[19] Arrest van het Hof van Justitie van 5 september 2024, M.S. e.a., C-603/22, ECLI:EU:C:2024:685.

omzetting van het toepassingsgebied van de richtlijn bijzonder problematisch, aangezien zij een groot aantal kinderen in feite onmiddellijk alle bescherming van de richtlijn kunnen ontnemen. Er moet worden opgemerkt dat veel problemen bij de omzetting van specifieke materiële bepalingen van de richtlijn terug te voeren zijn op de onjuiste omzetting van het toepassingsgebied ervan.

De lidstaten die geen nationale waarborgen toepassen op kinderen voordat zij formeel als verdachte of beklaagde worden erkend, hebben ook problemen aangekaart bij de omzetting van **artikel 2, lid 4**. Op grond van artikel 2, lid 4, is de richtlijn van toepassing op kinderen die bijvoorbeeld in eerste instantie als getuige kunnen worden beschouwd, maar tijdens het verhoor verklaringen afleggen waarin zij zichzelf beschuldigen en daardoor verdachte worden. In dergelijke gevallen, zoals verduidelijkt in overweging 29, moet het verhoor worden opgeschort tot het kind ervan in kennis is gesteld dat het een verdachte of beklaagde is en wordt bijgestaan door een advocaat. Deze maatregelen zijn bijvoorbeeld nodig om ervoor te zorgen dat deze kinderen zich bewust zijn van hun recht om zichzelf niet te beschuldigen en hun zwijgrecht, en deze rechten daadwerkelijk kunnen uitoefenen.

Overeenkomstig **artikel 2, lid 2**, is de richtlijn ook van toepassing op kinderen die worden aangehouden naar aanleiding van een uitleveringsverzoek van een andere lidstaat, bijvoorbeeld door middel van een Europees aanhoudingsbevel, vanaf het moment van hun aanhouding in de uitvoerende lidstaat. Deze uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn wordt nader toegelicht in **artikel 17** van de richtlijn, waarin de rechten en waarborgen worden gespecificeerd die in gelijke mate van toepassing moeten zijn op alle kinderen die verdachte of beklaagde zijn, ongeacht of zij al dan niet op uitlevering wachten.

Meer dan een derde van alle lidstaten heeft artikel 2, lid 2, niet uitdrukkelijk omgezet en heeft bijgevolg een aantal van de in artikel 17 genoemde noodzakelijke rechten, zoals het recht om te worden vergezeld door een persoon die het ouderlijk gezag heeft, niet uitgebreid tot kinderen die wachten op overlevering.

Op grond van **artikel 2, lid 3**, blijven de meeste rechten van de richtlijn ook van toepassing op kinderen die in de loop van de strafprocedure tegen hen meerderjarig worden, indien de bevoegde autoriteiten dit passend achten in het licht van alle omstandigheden van de zaak, inclusief de rijpheid en de kwetsbaarheid van de persoon in kwestie. Vanaf het moment dat de jongere 21 jaar wordt, kunnen de lidstaten besluiten de richtlijn niet langer toe te passen, zelfs als de procedure nog loopt. In een aanzienlijk aantal lidstaten zijn met betrekking tot deze bepaling nalevingskwesties vastgesteld.

In sommige lidstaten is een andere autoriteit dan een in strafzaken bevoegde rechter bevoegd om sancties op te leggen of kan vrijheidsbeneming niet worden opgelegd als sanctie voor relatief kleine overtredingen, zoals verkeersovertredingen die na een verkeerscontrole kunnen worden vastgesteld. **Artikel 2, lid 6**, bepaalt dat in dergelijke gevallen, met betrekking tot lichte strafbare feiten en strafbare feiten waarvoor geen vrijheidsstraf kan worden opgelegd, de richtlijn alleen van toepassing is op de procedure voor een in strafzaken bevoegde rechter en wanneer het kind zijn vrijheid is ontnomen.

Een aanzienlijk aantal lidstaten heeft echter geen onderscheid gemaakt tussen procedures voor lichte strafbare feiten voor rechtbanken die bevoegd zijn in strafzaken en procedures voor andere autoriteiten of hebben de rechten van de richtlijn niet gewaarborgd wanneer vrijheidsbeneming kan worden opgelegd als sanctie voor specifieke lichte strafbare feiten. Zij

breiden de nationale waarborgen helemaal niet uit tot kinderen die van lichte strafbare feiten worden verdacht of beschuldigd.

3.2. Definities (artikel 3)

In **artikel 3** van de richtlijn worden belangrijke begrippen gedefinieerd, zoals de begrippen "kind", "persoon die het ouderlijk gezag heeft" en "ouderlijke verantwoordelijkheid". Het bepaalt tevens dat wanneer het niet zeker is of de persoon 18 jaar oud is, vermoed wordt dat de persoon in kwestie een kind is; een vereiste dat een derde van alle lidstaten niet uitdrukkelijk heeft omgezet voor de strafprocedure.

3.3. Recht op informatie (artikel 4).

Artikel 4, lid 1, bepaalt welke informatie een kind dat van een strafbaar feit wordt verdacht of beschuldigd, moet ontvangen en op welke specifieke tijdstippen deze informatie moet worden verstrekt. Naast hun rechten overeenkomstig Richtlijn 2012/13/EU moeten kinderen dus onverwijld op de hoogte worden gebracht van de algemene aspecten van het verloop van de procedure, zoals de volgende procedurele stappen. Bijna de helft van de lidstaten voorziet hier niet uitdrukkelijk in.

Nadere informatie die onmiddellijk moet worden verstrekt, heeft betrekking op rechtsbijstand en andere rechten die zijn vastgelegd in de artikelen 5, 6, 14 en artikel 15, lid 4, van de richtlijn, die in een vroeg stadium van de procedure kunnen en moeten worden uitgeoefend. Informatie over het recht op een individuele beoordeling en over andere rechten die zijn verankerd in de artikelen 8, 10, 11, 16 en 19, en in artikel 15, lid 1, die, afhankelijk van de verschillende rechtsstelsels, op verschillende tijdstippen van toepassing worden, moet in een zo vroeg mogelijk passend stadium worden verstrekt. Ten slotte is er informatie die bij de vrijheidsbeneming moet worden verstrekt, namelijk informatie over het recht van specifieke behandeling bij vrijheidsbeneming, zoals bepaald in artikel 12 van de richtlijn.

In het algemeen zijn er slechts een handvol lidstaten die van hun bevoegde autoriteiten verlangen dat zij alle vereiste informatie geleidelijk in de verschillende fasen van de in de richtlijn genoemde procedures verstrekken. In de meeste lidstaten is het toepassingsgebied van de te verstrekken informatie beperkter of wordt informatie over de toepasselijke procedurele rechten en waarborgen tegelijk verstrekt. Dit laatste kan al snel te veel zijn voor het kind. Het doel van de gespreide informatieverstrekking in de richtlijn is er immers vooral voor te zorgen dat kinderen ten volle baat hebben bij cruciale informatie over specifieke rechten, precies wanneer die rechten van toepassing worden of relevant worden.

Veel lidstaten verplichten de bevoegde autoriteiten ook niet uitdrukkelijk om kinderen informatie te verstrekken in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen, zoals vereist op grond van **artikel 4, lid 2**. Andere lidstaten hebben verzuimd formeel een specifiek aangepaste verklaring van rechten voor kinderen in te voeren met een verwijzing naar al hun rechten krachtens de richtlijn zoals deze in nationaal recht zijn omgezet, zoals voorgeschreven in **lid 3**.

In dit verband is het belangrijk op te merken dat sommige van deze lidstaten bij raadpleging over deze kwestie hebben aangegeven dat er specifieke verklaringen van rechten voor

kinderen zijn opgesteld en in de praktijk worden gebruikt, maar dat er geen overeenkomstige verplichting in nationaal recht is omgezet, wat een nalevingsprobleem vormt.

3.4. Recht van het kind om de persoon die het ouderlijk gezag heeft te laten informeren (artikel 5)

Zoals in overweging 22 van de richtlijn in herinnering wordt gebracht, moeten de lidstaten de persoon of personen die het ouderlijk gezag heeft/hebben (beide ouders gelden in beginsel als personen die het ouderlijk gezag hebben) informeren over de procedurele rechten van het kind. De informatie moet zo spoedig mogelijk worden verstrekt en wel zo gedetailleerd als noodzakelijk is om het eerlijke verloop van de procedure te waarborgen en de houder(s) van het ouderlijke gezag in staat te stellen het kind te ondersteunen bij de daadwerkelijke uitoefening van zijn rechten. Dit beginsel is verankerd in **artikel 5, lid 1**, van de richtlijn, maar is in een meerderheid van de lidstaten niet in overeenstemming met de richtlijn omgezet.

Sommige lidstaten hebben geen onderscheid gemaakt tussen de verplichting om de houder(s) van het ouderlijk gezag in kennis te stellen van de rechten van het kind uit hoofde van de richtlijn en de verplichting om hen te informeren over het feit dat het kind van zijn vrijheid is beroofd. Dit laatste is vastgelegd in artikel 5, lid 2, van Richtlijn 2013/48/EU en niet in de richtlijn. Er zijn echter ook indirecte nalevingskwesties. Deze houden verband met de onjuiste omzetting van artikel 4 betreffende het recht van het kind op informatie, wanneer het nationale recht in sommige lidstaten, zoals hierboven vermeld, niet vereist dat aan het kind alle informatie wordt verstrekt die overeenkomstig de richtlijn verstrekt zou moeten worden. Aan de houder(s) van het ouderlijk gezag of een andere geschikte volwassene die door het kind is aangesteld en als zodanig door de bevoegde autoriteit is aanvaard overeenkomstig **artikel 5, lid 2**, hoeft over het algemeen alleen dezelfde (ontoereikende) informatie te worden verstrekt als aan het kind. Dit leidt in veel lidstaten tot een indirecte nalevingskwestie.

Over het algemeen zijn in **21** lidstaten nalevingskwesties vastgesteld bij de omzetting van artikel 5, lid 2, met betrekking tot de aanstelling en de verstrekking van informatie aan een andere geschikte volwassene. Naast de indirecte nalevingskwestie in verband met artikel 4, vloeien nalevingskwesties onder meer voort uit het gebrek aan nauwkeurigheid bij de omzetting van de strikt beperkte gronden om af te wijken van het primaire recht van de houder(s) van het ouderlijk gezag om de informatie te ontvangen, enerzijds, of uit het gebrek aan erkenning van een andere geschikte volwassene die door het kind is aangesteld als een partij die gelijk is aan die van een persoon die het ouderlijk gezag heeft op het gebied van procedurele rechten en voorrechten, anderzijds.

De eerste kwestie speelt ook een rol bij de nalevingskwesties die zijn geconstateerd bij de omzetting van **artikel 5, lid 3**, van de richtlijn, dat voorziet in de procedure die moet worden gevolgd wanneer de omstandigheden voor het achterhouden van informatie aan de perso(o)n(en) die het ouderlijk gezag heeft (hebben) niet langer bestaan.

3.5. Bijstand door een advocaat (artikel 6)

In **artikel 6, lid 1**, wordt het in Richtlijn 2013/48/EU verankerde recht op toegang tot een advocaat in herinnering gebracht en versterkt. Hoewel er momenteel **9** inbreukprocedures

tegen lidstaten lopen wegens onjuiste omzetting van de Richtlijn 2013/48/EU[20], is vastgesteld dat geen van de meegedeelde maatregelen tot omzetting van deze richtlijn afbreuk doet aan dit recht. Niettemin voldoen de door de lidstaten meegedeelde omzettingsmaatregelen in veel gevallen niet aan de vereisten van deze richtlijn, zoals uiteengezet in de volgende leden van artikel 6.

Artikel 6, lid 2, voorziet in een algemene verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat kinderen door een advocaat worden bijgestaan op een wijze die hen in staat stelt de rechten van hun verdediging daadwerkelijk uit te oefenen. Onder bijstand van een advocaat wordt in deze context verstaan juridische ondersteuning en vertegenwoordiging door een advocaat tijdens de strafprocedure. Wanneer het kind of de persoon die het ouderlijk gezag heeft, zelf geen advocaat heeft aangesteld, moeten de bevoegde autoriteiten dit dus doen.

De gedetailleerde procedurele vereisten die ervoor moeten zorgen dat de bijstand van een advocaat zodanig wordt gewaarborgd dat de rechten van de verdediging daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend, zijn uiteengezet in de leden 3 tot en met 8. Deze zijn in veel lidstaten echter niet allemaal in overeenstemming met de richtlijn omgezet (zoals hieronder nader wordt besproken). Daarom is de naleving van het algemene beginsel van artikel 6, lid 2, over het geheel genomen in de meeste rechtsstelsels van de lidstaten niet in alle omstandigheden gewaarborgd.

Meer dan de helft van de lidstaten heeft bijvoorbeeld geen volledig conforme omzetting van **artikel 6, lid 3**, op grond waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat kinderen zonder onnodige vertraging bijstand van een advocaat krijgen vanaf het moment dat zij ervan in kennis worden gesteld dat zij verdachte of beklaagde zijn. De richtlijn noemt vier mogelijke vroegste momenten in de procedure waarop rechtsbijstand moet worden verleend.

In sommige van deze niet-conforme lidstaten is rechtsbijstand nog niet gewaarborgd wanneer het kind duidelijk reeds verdachte is in het onderzoek, maar nog niet als zodanig is aangewezen, omdat het begrip verdachte in het specifieke rechtsstelsel niet wordt erkend. Dit houdt verband met de onjuiste omzetting van het toepassingsgebied van de richtlijn[21]. Rechtsbijstand zonder onnodige vertraging is ook niet gewaarborgd in alle gevallen in de lidstaten waar voor procedures tegen een kind de gewone in plaats van de voor kinderen specifieke strafprocesregels gelden. In andere lidstaten kan wellicht worden gewaarborgd dat voor het kind een advocaat wordt aangesteld, maar is er geen rechtszekerheid over de vraag of de advocaat aanwezig moet zijn en het kind daadwerkelijk moet bijstaan tijdens de in de richtlijn gespecificeerde specifieke handelingen, zonder dat het kind om hun aanwezigheid/deelname hoeft te verzoeken. In sommige rechtsstelsels hebben advocaten het recht om te beslissen of hun aanwezigheid al dan niet noodzakelijk is en dus niet aanwezig te zijn, terwijl de richtlijn bepaalt dat het kind het recht heeft op de aanwezigheid van een advocaat. Soortgelijke nalevingskwesties hebben gevolgen voor de omzetting van **artikel 6, lid 4**, waarin is bepaald dat de lidstaten, in het kader van de bijstand van een advocaat, verplicht zijn ervoor te zorgen dat kinderen het recht hebben om een advocaat onder vier ogen te ontmoeten voordat zij worden verhoord. Er moet ook voor worden gezorgd dat een

[20] Tsjechië (INFR(2021)2107), Italië (INFR(2023)2006), Nederland (INFR(2023)2007), Slowakije (INFR(2023)2008), Slovenië (INFR(2023)2010), Polen (INFR(2024)2073), Bulgarije (INFR(2024)2003), Estland (INFR(2021)2135), Hongarije (INFR(2021)2137).
[21] Zie paragraaf 3.1.

advocaat aanwezig is tijdens en daadwerkelijk kan deelnemen aan het verhoor en dat kinderen ten minste door een advocaat worden bijgestaan tijdens bepaalde onderzoekshandelingen of handelingen voor het vergaren van bewijsmateriaal waarin de richtlijn voorziet. In veel lidstaten is de aanwezigheid en actieve bijstand van een advocaat niet altijd vereist in al deze situaties. Sommige lidstaten garanderen bijvoorbeeld geen persoonlijk onderhoud met de advocaat voorafgaand aan het verhoor.

Artikel 6, lid 5, waarborgt het vertrouwelijke karakter van de communicatie tussen kinderen en hun advocaat, in welke vorm dan ook, zoals ontmoetingen, briefwisseling of telefonische communicatie. Niet alle lidstaten breidden het toepassingsgebied van vertrouwelijkheid echter uitdrukkelijk uit tot alle soorten communicatie.

Het recht op bijstand door een advocaat is echter niet absoluut. De richtlijn voorziet in twee gronden om af te wijken van de regels inzake bijstand door een advocaat, één op basis van evenredigheid (artikel 6, lid 6) en de andere op grond van uitzonderlijke en tijdelijke noodzaak (artikel 6, lid 8).

Op voorwaarde dat dit met het recht op een eerlijk proces strookt, mogen de lidstaten derhalve, overeenkomstig **artikel 6, lid 6**, afwijken van het verlenen van bijstand door een advocaat, indien dit in het licht van de omstandigheden van de zaak niet evenredig zou zijn. Een afwijking op grond van evenredigheid vereist dus een beoordeling per geval, waarbij rekening wordt gehouden, maar niet uitsluitend vooraf, met de ernst van het ten laste gelegde strafbare feit, de complexiteit van de zaak en de maatregelen die naar aanleiding van een dergelijk strafbaar feit zouden kunnen worden opgelegd. Het belang van het kind moet in ieder geval altijd voorop staan en kinderen moeten nog steeds worden bijgestaan door een advocaat wanneer zij voor een bevoegde rechtbank of rechter verschijnen met het oog op een besluit over detentie en tijdens detentie. Belangrijk is dat vrijheidsbeneming niet als sanctie in een strafprocedure mag worden opgelegd wanneer het vermogen van het kind om zijn rechten van verdediging daadwerkelijk uit te oefenen is aangetast door het gebrek aan bijstand door een advocaat.

Een meerderheid van de lidstaten maakte van deze mogelijkheid in een of andere vorm gebruik, maar niet noodzakelijkerwijs in volledige overeenstemming met de richtlijn. Zo passen veel lidstaten niet dezelfde beperkingen van de omstandigheden toe waarin deze afwijking op basis van evenredigheid in de richtlijn is beperkt. Sommige lidstaten verlangen bijvoorbeeld geen echte beoordeling per geval waarbij rekening wordt gehouden met alle omstandigheden van de zaak. In plaats daarvan passen zij alleen de afwijkingsmogelijkheid toe op basis van algemene criteria, zoals de ernst van het strafbare feit. Dit is niet voldoende om het belang van het kind te waarborgen, aangezien er omstandigheden kunnen zijn die verband houden met de specifieke kwetsbaarheden of rijpheid van een kind die van invloed zijn op zijn vermogen om de procedure naar behoren te begrijpen en eraan deel te nemen, en daarom tegen een afwijking van de bijstand door een advocaat zouden pleiten, zelfs wanneer aan bepaalde algemene criteria is voldaan.

De lidstaten mogen evenmin afwijken van het verlenen van bijstand door een advocaat louter omdat de advocaat niet tijdig verschijnt voor een specifieke onderzoekshandeling of handeling voor het vergaren van bewijsmateriaal, zoals een verhoor, waarvoor normaliter bijstand moet worden verleend. **Artikel 6, lid 7,** van de richtlijn bepaalt dat de bevoegde autoriteiten in dergelijke gevallen de handeling voor een redelijke termijn moeten uitstellen

om de komst van de advocaat mogelijk te maken. Wanneer het kind geen advocaat heeft aangesteld, moeten de autoriteiten de handeling uitstellen totdat zij een advocaat voor het kind hebben geregeld.

Zoals in het kader van de bespreking van de leden 3 en 4 is opgemerkt, schrijven sommige lidstaten echter niet strikt voor dat een kind wordt bijgestaan door een advocaat in alle gevallen waarin de richtlijn voorziet. Dit heeft ook gevolgen voor de omzetting van artikel 6, lid 7.

Wat betreft tijdelijke afwijkingen van de verplichting om bijstand door een advocaat te waarborgen, staat **artikel 6, lid 8**, de lidstaten in uitzonderlijke omstandigheden, en uitsluitend in de fase voorafgaand aan het proces, toe om in afwezigheid van een advocaat om dwingende redenen die in de richtlijn worden genoemd, tijdelijk onderzoekshandelingen of handelingen voor het vergaren van bewijsmateriaal te verrichten. Dit omvat bijvoorbeeld de dringende noodzaak om ernstige negatieve gevolgen voor het leven, de vrijheid of de fysieke integriteit van een persoon te voorkomen of belangrijk bewijs met betrekking tot een ernstig strafbaar feit te verkrijgen. Uiteraard mag een dergelijke afwijking ook alleen worden toegepast indien een beoordeling van de bijzondere omstandigheden van het individuele geval, onder meer met betrekking tot bijzondere kwetsbaarheden van het kind, zulks rechtvaardigt, rekening houdend met het belang van het kind. Belangrijk is dat elk besluit om een dergelijke afwijking toe te passen door een rechterlijke instantie moet worden genomen of aan rechterlijke toetsing moet worden onderworpen.

Een grote meerderheid van de lidstaten voorziet in een dergelijke afwijkingsmogelijkheid, maar niet noodzakelijkerwijs in volledige overeenstemming met de richtlijn. Sommige lidstaten voorzien in ruimere gronden voor een tijdelijke afwijking of houden geen rekening met het in de richtlijn vastgesteld “urgentie”-vereiste. Dit is problematisch, aangezien dergelijke afwijkingen van bijstand door een advocaat altijd het risico inhouden van schending van de uitoefening van de rechten van verdediging van het kind en dit alleen binnen strikte beperkingen mag worden toegepast. In het bijzonder kunnen kinderen zichzelf onbedoeld beschuldigen, hetzij omdat zij de omvang van het zwijgrecht en het recht om zichzelf niet te beschuldigen, niet volledig hebben begrepen, hetzij omdat zij zich geïntimideerd en onder druk voelen om vragen te beantwoorden.

3.6. Recht op een individuele beoordeling (artikel 7)

In strafprocedures tegen kinderen is het van cruciaal belang dat zij individueel worden beoordeeld om hun specifieke behoeften op het gebied van bescherming, onderwijs, opleiding en sociale integratie vast te stellen. Dit is bepaald in **artikel 7, leden 1 en 2**. Zoals verduidelijkt in lid 2 moet bij de individuele beoordeling in het bijzonder rekening worden gehouden met de persoonlijkheid en de rijpheid van het kind, zijn economische, sociale en familiale achtergrond, alsook alle eventuele specifieke kwetsbaarheden van het kind, zoals leerproblemen of problemen op het gebied van communicatie.

De resultaten van de beoordeling mogen nooit worden gebruikt als een vorm van niet-officieel contextueel “bewijsmateriaal” tegen hen, maar mogen alleen worden gebruikt om overeenkomstig **artikel 7, lid 4**, vast te stellen of en in welke mate zij tijdens de strafprocedure bijzondere maatregelen nodig zouden hebben, de omvang van hun

strafrechtelijke aansprakelijkheid en de geschiktheid van een bepaalde straf of educatieve maatregel.

In ten minste de helft van de lidstaten zijn de nationale regels voor de uitvoering van individuele beoordelingen en het doel ervan niet in overeenstemming met de richtlijn. Wat de omzetting van de personele werkingssfeer van het recht op een individuele beoordeling betreft, doet zich een nalevingsprobleem voor in lidstaten die niet vereisen dat alle kinderen individueel worden beoordeeld, zoals kinderen ouder dan 17 jaar, of die niet voorzien in individuele beoordelingen in alle soorten gevallen, zoals die waarin voor de procedure de gewone strafprocesregels in plaats van de kindspecifieke regels gelden. Dit houdt verband met de onjuiste omzetting van het toepassingsgebied van de richtlijn[22]. Bovendien hebben sommige lidstaten de individuele beoordeling als regel facultatief in plaats van verplicht gemaakt, die naar eigen goeddunken van het openbaar ministerie moet worden uitgevoerd. In dergelijke gevallen bestaat er geen rechtszekerheid dat de individuele beoordeling altijd zal worden uitgevoerd wanneer de richtlijn dit vereist, zelfs wanneer niet-bindende richtsnoeren openbare aanklagers aanmoedigen om zich aan de beginselen ervan te houden. Bovendien is in sommige lidstaten de inhoudelijke reikwijdte van de uit te voeren beoordeling beperkter dan in de richtlijn is bepaald. Vaak is ook niet geregeld hoe alle noodzakelijke en relevante informatie zal worden verzameld in gevallen waarin dit nog niet is gebeurd door andere relevante autoriteiten, zoals diensten voor kinderbescherming.

Wat het doel van de individuele beoordeling en de rol ervan in de besluitvorming via de strafprocedure betreft, hebben de lidstaten veelal nagelaten uitdrukkelijke bepalingen in het nationale recht op te nemen. Wanneer een doel in het nationale recht is vastgelegd, is dit meestal beperkt tot geïnformeerde besluiten over het opleggen van een straf. Wanneer de resultaten van een individuele beoordeling niet in alle belangrijke beslissingen die van invloed zijn op het kind gedurende de gehele procedure in aanmerking worden genomen, is de functie ervan als belangrijk instrument om ervoor te zorgen dat de procedures kindvriendelijk zijn en door de belangen van het kind worden geleid, ernstig beperkt.

Om ervoor te zorgen dat de resultaten van de individuele beoordeling in de praktijk belangrijke beslissingen die reeds in de fase voorafgaand aan het proces ten aanzien van het kind zijn genomen, positief kunnen onderbouwen, is in **lid 5** bepaald dat deze beoordeling moet worden uitgevoerd op het eerste passende moment in de procedure en onder voorbehoud van **lid 6** uiterlijk vóór de formele tenlastelegging. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden, zoals wanneer het kind in detentie is en het wachten op het individuele beoordelingsrapport die detentie onnodig zou verlengen, kan de beoordeling pas aan het begin van de behandeling van de zaak bij een rechtbank worden voorgelegd. In overweging 38 wordt bepaald dat de geschiktheid en doeltreffendheid van vóór de uitvoering van een individuele beoordeling genomen maatregelen of besluiten zouden opnieuw kunnen worden beoordeeld op het moment dat de individuele beoordeling beschikbaar komt.

Hoewel de meeste lidstaten bepalen dat de individuele beoordeling uiterlijk vóór de tenlastelegging of ten minste aan het begin van de terechtzitting voor een rechtbank beschikbaar moet zijn, wordt dit vroegste geschikte tijdstip in de meeste omzettingsmaatregelen niet nader gespecificeerd.

[22] Zie paragraaf 3.1.

Zelfs wanneer individuele beoordelingen op het eerst passende moment plaatsvinden, kan de kwaliteit ervan niet optimaal zijn aangezien zeer weinig lidstaten uitdrukkelijk verlangen dat het kind en de perso(o)nen met het ouderlijke gezag, in voorkomend geval, nauw bij de beoordeling worden betrokken of dat de beoordeling tijdens de gehele procedure wordt bijgewerkt, indien hier reden toe is, zoals vereist op grond van **artikel 7, leden 7 en 8**. Bovendien is het in sommige lidstaten niet doeltreffend geregeld door wie en uit welke bronnen de noodzakelijke/relevante informatie zal worden verzameld in gevallen waarin geen informatie over het kind en zijn omstandigheden direct beschikbaar is bij andere relevante autoriteiten, zoals de kinderbescherming. Dit is van invloed op de naleving van de eis dat de individuele beoordelingen door gekwalificeerd personeel moeten worden uitgevoerd, voor zover mogelijk volgens een multidisciplinaire aanpak in die lidstaten. Overeenkomstig **artikel 7, lid 9**, mogen de lidstaten afwijken van de verplichting een individuele beoordeling te doen indien dit verenigbaar is met het belang van het kind en deze afwijking gerechtvaardigd wordt door de specifieke omstandigheden van het geval, zoals de vraag of het kind in het recente verleden al een individuele beoordeling heeft ondergaan. Hoewel de meeste lidstaten die voor deze afwijkingsmogelijkheid hebben gekozen, dit in overeenstemming met de richtlijn hebben gedaan, is voor de toepassing ervan wettelijk geen beoordeling per geval vereist.

3.7. Recht op medisch onderzoek (artikel 8)

Om de gezondheid en de persoonlijke integriteit van een kind dat van zijn vrijheid is beroofd, te waarborgen, moeten de lidstaten er overeenkomstig **artikel 8, lid 1**, van de richtlijn voor zorgen dat dergelijke kinderen zonder onnodige vertraging recht hebben op een professioneel en minimaal invasief medisch onderzoek, dat overeenkomstig lid 3 moet worden uitgevoerd op initiatief van de bevoegde autoriteiten of van het kind, zijn advocaat of houder(s) van de ouderlijke verantwoordelijkheid, en schriftelijk worden vastgelegd (zie **lid 4**) en waar nodig bijgewerkt (zie **lid 5**). Een dergelijk onderzoek heeft tot doel de algemene mentale en lichamelijke gesteldheid van het kind te beoordelen, en in het bijzonder, zoals omschreven in **lid 2**, in hoeverre het betrokken kind in staat is om een verhoor of andere onderzoekshandeling of procedure voor het vergaren van bewijsmateriaal te ondergaan, dan wel enige andere maatregelen die met betrekking tot het kind zijn genomen of gepland, zoals langdurige vrijheidsbeneming in voorlopige hechtenis. Het onderzoek is ook vereist om te bepalen waar medische bijstand moet worden verleend (zie **lid 4**).

Hoewel alle lidstaten voorzien in de mogelijkheid om een of andere vorm van medisch onderzoek uit te voeren in geval van vrijheidsbeneming van kinderen in politiedetentie of voorlopige hechtenis, hoeven dergelijke onderzoeken niet altijd onverwijld te worden uitgevoerd.

In veel rechtsstelsels is ook niet uitdrukkelijk bepaald dat de resultaten van een medisch onderzoek in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of het kind aan bepaalde procedurele/dwingende handelingen kan worden onderworpen. Vaak wordt het aan de bevoegde onderzoeksinstanties overgelaten om voor dit doel een medisch dossier op te vragen, hetgeen niet in overeenstemming is met de richtlijn.

3.8. Audiovisuele opnames van verhoren (artikel 9)

Kinderen die in strafprocedures verdachte of beklaagde zijn, begrijpen niet altijd de inhoud van de verhoren die hen worden afgenomen. Om deze kinderen voldoende bescherming te bieden, moeten van verhoren van kinderen door de politie of andere rechtshandhavingsautoriteiten tijdens strafprocedures audiovisuele opnames worden gemaakt, wanneer, zoals bepaald in **artikel 9, lid 1**, dit in het individuele geval evenredig is. De bevoegde autoriteiten die belast zijn met het verhoor moeten met name rekening houden met de vraag of er al dan niet een advocaat aanwezig is en of het kind al dan niet zijn vrijheid is ontnomen, en moeten ervoor zorgen dat de belangen van het kind steeds de eerste overweging vormen.

Wanneer het nationale recht voorziet in een dergelijke opname die uitsluitend op bepaalde algemene criteria is gebaseerd en niet vereist dat rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het geval, zoals de vraag of het kind een intellectuele of psychosociale handicap heeft die audiovisuele opname geschikt kan maken, is het twijfelachtig of de omzetting in overeenstemming is met de richtlijn. Ontoereikende technische infrastructuur is geen geldige reden om af te wijken van de in de richtlijn vastgestelde regels inzake audiovisuele opnames. Een systematisch gebrek aan investeringen in passende technische infrastructuur kan niet worden beschouwd als een uitzonderlijk onoverkomelijk technisch probleem dat een afwijking van de regels van de richtlijn inzake audiovisuele opnames zou rechtvaardigen. In twee derde van de lidstaten zijn dergelijke problemen met betrekking tot de omzetting van artikel 9 vastgesteld.

3.9. Beperking van de vrijheidsbeneming (artikel 10)

Kinderen bevinden zich in een bijzonder kwetsbare positie wanneer zij van hun vrijheid worden beroofd, met name in politiedetentie of voorlopige hechtenis. Elke vrijheidsbeneming houdt een mogelijk risico in op schade in verband met hun lichamelijke, geestelijke en sociale ontwikkeling en hun succesvolle re-integratie in de samenleving. De richtlijn stelt daarom twee kernbeginselen vast die de bevoegde autoriteiten in acht moeten nemen wanneer zij vrijheidsbeneming opleggen.

Het eerste beginsel is dat de vrijheidsbeneming van een kind in elke fase van de procedure zo kort duurt als passend is, rekening houdend met de leeftijd en de individuele situatie van het kind en de unieke omstandigheden van de zaak in kwestie (**artikel 10, lid 1**). Het tweede beginsel is dat vrijheidsbeneming, met name detentie, altijd een laatste redmiddel moet zijn en dat beslissingen tot oplegging van voorlopige hechtenis gebaseerd moeten zijn op een weloverwogen besluit, dat zonder onnodige vertraging wordt genomen en met redelijke tussenpozen periodiek door de rechter kan worden getoetst (**artikel 10, lid 2**).

Meer dan een derde van alle lidstaten heeft het eerste noch het tweede beginsel volledig in overeenstemming met de richtlijn omgezet. Terugkerende nalevingskwesties spelen hier een rol, waaronder de onjuiste omzetting van het toepassingsgebied van de richtlijn[23] en het algemene gebrek aan expliciete wettelijke vereisten in de nationale wetgeving van veel lidstaten voor de bevoegde autoriteiten om per geval grondige beoordelingen uit te voeren

[23] Zie paragraaf 3.1.

waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden van het kind en het geval, met name om de mogelijke geschiktheid van alternatieve maatregelen te bepalen[24].

3.10. Alternatieve maatregelen (artikel 11)

Artikel 11 van de richtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat, waar mogelijk alternatieve maatregelen in plaats van detentie worden toegepast op kinderen in plaats van hun vrijheid te ontnemen. Daarbij kan het gaan om het verbod voor het kind om op een bepaalde plaats te verblijven, de verplichting voor kinderen om op een bepaalde plaats te verblijven, beperkingen betreffende het onderhouden van contact met bepaalde personen, een meldingsplicht bij de bevoegde autoriteiten, het volgen van onderwijsprogramma's of, mits het kind daarmee instemt, het volgen van een therapeutische of verslavingsbehandeling (zie overweging 46).

De meeste lidstaten voorzien in dergelijke alternatieve maatregelen, maar het soort maatregelen verschilt van lidstaat tot lidstaat en zelfs van regio tot regio binnen een lidstaat. Slechts een handvol lidstaten garandeert de beschikbaarheid van meer dan één alternatieve maatregel in het nationale recht of biedt geen alternatieven voor alle kinderen.

In dit verband is het van essentieel belang op te merken dat de richtlijn spreekt van alternatieve maatregelen in het meervoud, wat betekent dat er bij wet meer dan één alternatieve maatregel beschikbaar moet zijn, gezien het brede scala aan mogelijke maatregelen waaruit de lidstaten in beginsel kunnen kiezen. De belangrijkste uitdaging om ervoor te zorgen dat kinderen daadwerkelijk profiteren van de toepassing van dergelijke alternatieve maatregelen, ligt echter in de gerechtelijke praktijk, waarvan de resultaten van lidstaat tot lidstaat verschillen.

3.11. Specifieke behandeling bij vrijheidsbeneming (artikel 12)

Krachtens **artikel 12, lid 1**, van de richtlijn moeten kinderen in detentie gescheiden van volwassenen worden vastgehouden, tenzij dit niet in het belang van het kind is. Op grond van **artikel 12, lid 2**, moeten kinderen die in bewaring zijn genomen door de politie, gescheiden van volwassenen worden gehouden, tenzij dit niet in het belang van het kind is of tenzij dit in uitzonderlijke omstandigheden in de praktijk niet mogelijk is. In dunbevolkte gebieden, waar politiebureaus niet zijn uitgerust met afzonderlijke voorzieningen voor het houden van kinderen, kan de laatstgenoemde afwijkingsmogelijkheid worden toegepast, aangezien zij zeer weinig zaken behandelen waarbij kinderen betrokken zijn. In dergelijke omstandigheden moeten kinderen echter samen met volwassenen worden vastgehouden op een wijze die verenigbaar is met het belang van het kind.

In ongeveer een derde van de lidstaten worden deze beginselen in het nationale recht niet volledig nageleefd. Hierbij moet worden gewezen op het verschil tussen de regels inzake scheiding in detentie bij de politie en in voorlopige hechtenis wat betreft de mogelijkheid om af te wijken. Voor voorlopige hechtenis schrijft de richtlijn voor dat gezamenlijke bewaring alleen mag worden geregeld wanneer het in feite in het belang van het kind is om ze niet

[24] Zie paragraaf 3.6 over het recht op een individuele beoordeling.

gescheiden vast te houden. Structurele problemen bij de aanpassing van de detentie-infrastructuur zijn geen gerechtvaardigde basis voor een afwijking van deze regel.

Er zijn ook een aantal gevallen waarin de inspanningen van de lidstaten om **artikel 12, leden 3 en 4**, om te zetten, tot gevolg hadden dat de naleving van het recht van het kind om in beginsel gescheiden te worden gehouden van volwassenen, zelfs jonge volwassenen die net 18 zijn geworden, werd verzwakt.

De leden 3 en 4 regelen de uitbreiding van de meer ondersteunende en beschermende detentieregeling voor kinderen tot degenen die tijdens hun detentie meerderjarig worden (ten minste totdat zij de leeftijd van 21 jaar hebben bereikt). Het probleem in sommige lidstaten is dat een verlenging van de gezamenlijke bewaring met kinderen in feite standaard wordt voorzien in plaats van dat dit afhankelijk wordt gesteld van een beoordeling per geval, waarbij rekening wordt gehouden met het belang van de kinderen bij wie de jongvolwassene in bewaring zou worden gehouden. In andere lidstaten is het nationale recht zodanig vormgegeven dat jongvolwassenen gescheiden zouden worden gehouden van kinderen en andere volwassenen, maar er blijft rechtsonzekerheid bestaan over deze interpretatie.

Naast de maatregel dat kinderen gescheiden van volwassenen worden vastgehouden zijn ook andere speciale beschermings- en ondersteunende maatregelen nodig om het welzijn en de re-integratiecapaciteit van kinderen te waarborgen, met name wanneer zij in voorlopige hechtenis worden genomen. **Artikel 12, lid 5**, verplicht de lidstaten derhalve passende maatregelen te nemen op vijf inhoudelijke gebieden met betrekking tot kinderen in voorlopige hechtenis, die er onder meer voor zorgen dat zij hun recht op een gezinsleven daadwerkelijk kunnen uitoefenen door middel van regelmatige contacten in de vorm van bezoeken en correspondentie met hun ouders, familie en vrienden. Dergelijke maatregelen moeten, waar/voor zover passend, ook betrekking hebben op situaties van politiedetentie en, indien het nationale recht daarin voorziet, op andere situaties van vrijheidsbeneming.

Alle lidstaten hebben maatregelen vastgesteld, met inbegrip van wetgeving, die ten minste tot op zekere hoogte tot doel hebben de gezondheid van kinderen tijdens de vrijheidsbeneming te waarborgen. Andere vereisten, zoals het waarborgen van de eerbiediging van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging van kinderen, worden voornamelijk toegepast door middel van algemene bepalingen inzake de bescherming van de vrijheid van godsdienst. Veel lidstaten hebben ook algemene bepalingen van nationaal recht aangemeld waarin het recht op waardige behandeling is verankerd en die in overeenstemming zijn met de toepasselijke mensenrechtennormen.

In veel lidstaten zijn omzettingsmaatregelen (gedeeltelijk) ontoereikend om de in de richtlijn vastgestelde normen te halen, en wel om een van de volgende redenen: de maatregelen zijn niet specifiek genoeg of kunnen niet als doeltreffend worden beschouwd om de rechten en normen waarin de richtlijn voorziet, te waarborgen, zijn ontoereikend om alle in de richtlijn genoemde hoofddoelstellingen of vormen van vrijheidsbeneming te bestrijken voor zover dat nodig is, of niet alle kinderen van wie de vrijheid is ontnomen (gevolg van niet-conforme omzetting van het toepassingsgebied van de richtlijn). Verschillende lidstaten hebben ook gewezen op het bestaan van aanvullende praktische uitvoeringsmaatregelen, zoals het opzetten van steun- en onderwijsprogramma's die op vrijwillige basis regelmatig of op ad-hocbasis worden aangeboden door relevante sociale of onderwijsdiensten, en sommige wezen op de individualisering van de behandeling van elk kind. Over het geheel genomen bleek

echter dat een meerderheid van de lidstaten niet heeft aangetoond dat artikel 12, lid 5, volledig conform was omgezet.

Evenzo heeft ongeveer de helft van de lidstaten verzuimd specifieke maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat kinderen die het onderwerp van een vrijheidsbenemingsmaatregel zijn, zo snel mogelijk de persoon die het ouderlijk gezag heeft, kunnen ontmoeten, zoals zij ten minste moeten trachten te doen overeenkomstig **artikel 12, lid 6**, van de richtlijn.

3.12. Tijdige en zorgvuldige behandeling van zaken (artikel 13)

Krachtens **artikel 13, leden 1 en 2**, van de richtlijn moeten de lidstaten alle passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat strafprocedures waarbij kinderen betrokken zijn, met spoed en met de nodige zorgvuldigheid worden behandeld en dat kinderen altijd worden behandeld op een wijze die hun waardigheid beschermt en die past bij hun leeftijd, rijpheid en begripsvermogen, en rekening houdt met eventuele bijzondere behoeften, waaronder communicatieproblemen die zij mogelijkerwijs ondervinden.

Net als in de context van specifieke maatregelen voor kinderen van wie de vrijheid is ontnomen, zijn de meeste lidstaten van mening dat aan deze vereisten voldoende gevolg wordt gegeven door middel van algemene bepalingen van nationaal recht, zoals grondwettelijke beginselen, die de eerbiediging van de waardigheid van het individu en de toepasselijke mensenrechtennormen vereisen, waaronder het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, dat door alle EU-lidstaten is geratificeerd.

3.13. Recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel 14)

De privacy van kinderen tijdens strafprocedures, met inbegrip van hun persoonsgegevens in het strafdossier, moet zo goed mogelijk worden gewaarborgd om stigmatisering als belemmering voor hun re-integratie in de samenleving te voorkomen. Een overeenkomstig vereiste voor de bescherming van kinderen is dan ook opgenomen in **artikel 14, lid 1,** van de richtlijn.

Artikel 14, lid 2, schrijft voor dat rechtszittingen waarbij kinderen betrokken zijn, in de regel achter gesloten deuren plaatsvinden of dat rechtbanken of rechters de uitsluiting van publiek kunnen gelasten, terwijl **lid 3** daaraan toevoegt dat passende maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat audiovisuele opnames van verhoren niet openbaar worden gemaakt.

Bij de omzetting van een van deze bepalingen werden in minder dan een handvol lidstaten slechts geringe nalevingskwesties vastgesteld. In veel lidstaten lijkt het toepassingsgebied van de nationale bepalingen tot omzetting van het algemene recht op privacy van kinderen als bedoeld in artikel 14, lid 1, zich echter niet uit te strekken tot kinderen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd, maar die nog niet officieel door de bevoegde autoriteiten als verdachte of beklaagde zijn aangemerkt (of de gelijkwaardige noties van deze begrippen in de lidstaten). Dit houdt verband met de onjuiste omzetting van het toepassingsgebied van de richtlijn[25].

[25] Zie paragraaf 3.1.

In ieder geval moeten de lidstaten, overeenkomstig **artikel 14, lid 4**, en met inachtneming van de vrijheid van meningsuiting en informatie en de vrijheid en het pluralisme van de media, de media ook aansporen om zelfreguleringsmaatregelen te nemen om de doelstellingen van de richtlijn inzake privacy te verwezenlijken.

Voor deze bepaling hebben de meeste lidstaten daarom niet officieel omzettingsmaatregelen meegedeeld. In de reactie op de raadpleging van de Commissie over praktische uitvoeringsmaatregelen heeft meer dan een derde van de lidstaten echter aangegeven dat de media ten minste gedeeltelijk gebonden zijn aan wetgevingsmaatregelen die de verspreiding van persoonlijke informatie, beelden of opnames van kinderen die verdachte of beklaagde zijn, verbieden. Dit wordt aangevuld met zelfregulering. Andere lidstaten gaven aan dat de media in hun rechtsstelsel functioneren volgens richtsnoeren van specifieke nationale administratieve organen en/of volgens zelfopgelegde en zelfgecontroleerde ethische codes zonder tussenkomst van de staat.

3.14. Recht van kinderen om tijdens rechtszittingen te worden vergezeld door de persoon die het ouderlijk gezag heeft (artikel 15)

Er wordt een uitsluitend kindspecifieke procedurele waarborg ingevoerd met het recht van het kind om te worden vergezeld door de persoon die het ouderlijk gezag heeft, zoals vastgelegd in **artikel 15, lid 1**, van de richtlijn, alsook, overeenkomstig lid 4, tijdens andere fasen van de procedure wanneer dit in het belang van het kind is en dit de strafprocedure niet in gevaar brengt. Indien meer dan één persoon voor hetzelfde kind het ouderlijk gezag heeft, moet het kind, zoals bepaald in overweging 57, het recht hebben door al deze personen te worden vergezeld, tenzij dit in de praktijk ondanks redelijkerwijs te verwachten inspanningen van de bevoegde autoriteiten niet mogelijk is.

De meeste lidstaten hebben dit recht ingevoerd, hoewel enkele lidstaten het toepassingsgebied ervan beperken door middel van afwijkingsopties waarin de richtlijn niet voorziet. Dit houdt ook verband met de onjuiste omzetting van het toepassingsgebied van de richtlijn[26].

De meeste nalevingskwesties deden zich echter voor bij de omzetting van de regels inzake de aanstelling van een andere geschikte volwassene, zoals uiteengezet in de leden 2 en 3, die vergelijkbaar zijn met die van artikel 5 van de richtlijn.

Sommige lidstaten staan het kind niet toe om in eerste instantie zelf de andere geschikte volwassene aan te stellen. In bepaalde andere lidstaten hebben de bevoegde autoriteiten de discretionaire bevoegdheid om personen die het ouderlijk gezag hebben, van de procedure uit te sluiten zonder dat zij noodzakelijkerwijs hoeven te waarborgen dat een andere geschikte volwassene wordt aangesteld om hen te vervangen. Dit houdt voornamelijk verband met het niet invoeren van het begrip “andere geschikte volwassene” die niet ook formeel is aangesteld als daadwerkelijke voogd voor het kind, zoals een leraar of een familielid dat niet wettelijk het ouderlijk gezag voor het kind heeft.

Over het algemeen kunnen problemen in verband met de conforme omzetting van het recht om te worden vergezeld een ernstig negatief effect hebben op het effectieve inzicht van het

[26] Zie paragraaf 3.1.

kind in de strafprocedure en op zijn vermogen om zijn procedurele rechten uit te oefenen. Met name kinderen die op grond van artikel 6, lid 6, of artikel 6, lid 8, van de richtlijn niet door een advocaat worden bijgestaan, zouden volledig zonder begeleiding en ondersteunende aanwezigheid van een geschikte volwassene kunnen vallen.

3.15. Recht van kinderen om persoonlijk aanwezig te zijn en aan hun proces deel te nemen (artikel 16)

In **artikel 16, lid 1**, wordt gewezen op het recht van kinderen om bij hun proces aanwezig te zijn. Daarnaast moeten de lidstaten echter ook alle nodige maatregelen nemen om hen in staat te stellen doeltreffend deel te nemen, onder meer door hen in de gelegenheid te stellen te worden gehoord en hun mening te geven. Zoals in overweging 60 wordt gesuggereerd, moeten de lidstaten kinderen stimuleren hun proces bij te wonen, onder meer door hen persoonlijk te dagvaarden en door een kopie van de dagvaarding toe te zenden aan de houder(s) van de ouderlijke verantwoordelijkheid of een andere geschikte volwassene.

Twee van de weinige lidstaten waarvan het nationale recht niet volledig aan deze vereisten voldoet, bepalen dat ten minste een deel van het proces in bepaalde gevallen kan worden gevoerd zonder dat het kind fysiek aanwezig is.

In **artikel 16, lid 2**, is voorts bepaald dat kinderen die bij verstek zijn berecht, het recht moeten krijgen op een nieuw proces dat het mogelijk maakt (nieuw) bewijsmateriaal te onderzoeken of een ander doeltreffend rechtsmiddel, in overeenstemming met en onder de voorwaarden zoals bedoeld in Richtlijn (EU) 2016/343. In het algemeen zijn de bepalingen van nationaal recht die dergelijke aangelegenheden regelen niet specifiek voor kinderen, maar gelden zij voor alle verdachten en beklaagden. In dit verband moet worden opgemerkt dat kwesties in verband met de omzetting van de relevante bepalingen van Richtlijn (EU) 2016/343, namelijk artikel 8 betreffende het recht om bij het proces aanwezig te zijn en artikel 9 betreffende het recht op een nieuw proces, niet correct zijn omgezet in ten minste zes lidstaten[27] waartegen een inbreukprocedure is ingeleid.

3.16. Recht op rechtsbijstand (artikel 18)

Kinderen die verdachte of beklaagde zijn, hebben net als volwassenen recht op rechtsbijstand als bedoeld in Richtlijn (EU) 2016/1919. Voor kinderen schrijft **artikel 18** echter uitdrukkelijk voor dat de nationale wetgeving inzake rechtsbijstand niet alleen het recht op toegang tot een advocaat voor alle verdachten en beklaagden waarborgt, maar ook de daadwerkelijke uitoefening van het in artikel 6 van deze richtlijn bedoelde recht op bijstand van een advocaat.

Nalevingskwesties met betrekking tot de omzetting van Richtlijn (EU) 2016/1919 hebben ook gevolgen voor de verlening van rechtsbijstand aan kinderen. De lidstaten die Richtlijn (EU) 2016/1919 niet correct hebben omgezet, worden automatisch ook geacht artikel 18 van deze richtlijn onjuist te hebben omgezet, tenzij de omzettingskwestie alleen betrekking heeft op volwassen verdachten of beklaagden omdat er verschillende regels zijn voor het verlenen

[27] België (INFR(2023)2094), Bulgarije (INFR(2023)2093), Kroatië (INFR(2023)2092), Hongarije (INFR(2023)2141), Letland (INFR(2023)2140), Polen (INFR(2024)2034).

van rechtsbijstand aan kinderen die verdachte of beklaagde zijn die in overeenstemming zijn met Richtlijn (EU) 2016/1919. Wat de nalevingskwesties met betrekking tot Richtlijn (EU) 2016/1919 betreft, hebben bijna alle lidstaten[28] verzuimd de in artikel 4, lid 5, vastgestelde regels inzake het tijdschema voor het verlenen van rechtsbijstand correct om te zetten. Aangezien de betrokken lidstaten op kinderen dezelfde regels inzake rechtsbijstand toepassen als op volwassenen, vormen deze nalevingskwesties met betrekking tot Richtlijn (EU) 2016/1919 ook nalevingskwesties met betrekking tot deze richtlijn.

Zoals opgemerkt met betrekking tot de omzetting van artikel 6 van de richtlijn, voorzien niet alle lidstaten in bijstand door een advocaat, met inbegrip van de aanstelling van een rechtsbijstandsadvocaat, vanaf het vroegste tijdstip waarin de richtlijn voorziet. Dit houdt ook verband met de onjuiste omzetting van het toepassingsgebied van de richtlijn[29].

In sommige lidstaten moeten kinderen die rechtsbijstand ontvangen, deze kosten in bepaalde omstandigheden ook terugbetalen, ook al is bijstand door een advocaat verplicht. Zoals in het uitvoeringsverslag[30] voor Richtlijn (EU) 2016/1919 wordt benadrukt, maakt de helft van de lidstaten over het algemeen terugvordering van de kosten mogelijk in geval van veroordeling of wanneer de strafprocedure wordt beëindigd wegens omstandigheden die de persoon niet vrijpleiten, zoals het verstrijken van de verjaringstermijn. In sommige gevallen vindt een terugvordering van de kosten plaats ongeacht de economische/financiële situatie van de getroffen personen.

3.17. Rechtsmiddelen (artikel 19)

Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals neergelegd in artikel 47 van het Handvest, is een fundamenteel procedureel recht. **Artikel 19** vereist dat kinderen op grond van het nationale recht beschikken over doeltreffende voorzieningen in rechte in gevallen waarin hun rechten krachtens deze richtlijn zijn geschonden. De vorm van deze rechtsmiddelen is een kwestie van procedurele autonomie. De naleving van deze bepaling op het vlak van omzetting is zeer hoog. Alle lidstaten beschikken over ten minste een vorm van voorzieningen in rechte ingeval de rechten van het kind krachtens deze richtlijn worden geschonden.

3.18. Opleiding (artikel 20)

Om ervoor te zorgen dat de richtlijn wordt uitgevoerd en toegepast op een wijze die in overeenstemming is met de vereisten en doelstellingen ervan, is een doeltreffende en permanente opleiding van beroepsbeoefenaars die tijdens strafprocedures met kinderen in contact komen, op gebieden als rechten van kinderen, geschikte verhoortechnieken, kinderpsychologie en taalgebruik dat aan het kind is aangepast, van vitaal belang. Artikel 20 bevat daarom vereisten voor een dergelijke opleiding voor diverse belangrijke actoren. De wijze van omzetting van deze voorschriften verschilt sterk van lidstaat tot lidstaat.

[28] Zie het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (COM(2023) 44 final).
[29] Zie paragraaf 3.1.
[30] Zie vorige voetnoot.

Op grond van **lid 1** moeten de lidstaten ervoor zorgen dat het personeel van zowel rechtshandhavingsinstanties als detentiecentra dat te maken krijgt met zaken waarbij kinderen betrokken zijn, een specifieke opleiding krijgt die afgestemd is op hun omgang met kinderen. Een gebrek aan gevestigde opleidingskaders met kwaliteitscontrolemechanismen in de praktijk draagt in veel lidstaten echter bij aan nalevingskwesties. Sommige lidstaten hebben de opleidingseisen van de richtlijn alleen omgezet voor rechtshandhavings- of penitentiair personeel. Veel lidstaten maken deelname aan relevante opleidingen vrijwillig. Er lijken ook aanzienlijke verschillen te bestaan in de frequentie van de aangeboden opleidingen. Na raadpleging bevestigden sommige lidstaten dat opleidingen alleen ad hoc worden voorzien, op basis van interne behoeftebeoordelingen, terwijl andere lidstaten regelmatige opleidingscycli hebben ingevoerd. Dit is ook benadrukt door het Bureau voor de grondrechten[31]. De geraadpleegde belanghebbenden wijzen voorts op mogelijke tekortkomingen in de kwaliteit van de verstrekte opleidingen. Met betrekking tot rechters en aanklagers die zich bezighouden met strafprocedures waarbij kinderen betrokken zijn, moeten de lidstaten overeenkomstig **lid 2** ten minste passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat zij over specifieke bekwaamheid beschikken of daadwerkelijk toegang hebben tot specifieke opleidingen.

Dergelijke “passende maatregelen” zijn niet noodzakelijkerwijs beperkt tot wetgevingsmaatregelen en moeten in ieder geval de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht en de verschillen in de organisatie van de rechterlijke macht in de lidstaten en de rol van degenen die verantwoordelijk zijn voor de opleiding van rechters en aanklagers, zoals onafhankelijke nationale instituten voor justitiële opleiding, eerbiedigen. De meeste lidstaten die wel wettelijke vereisten voor de opleiding van rechters en openbare aanklagers hebben ingevoerd, hebben deze regels daarom zeer algemeen gehouden en gewezen op aanvullende praktische uitvoeringsmaatregelen, waaronder maatregelen van onafhankelijke instanties voor de opleiding en zelfregulering van het justitiële beroep.

In de lidstaten waar geen wettelijke bepalingen inzake de opleiding van openbare aanklagers en rechters bestaan, bestaan er verschillende uitvoeringskaders, die voornamelijk praktische uitvoeringsmaatregelen omvatten. Na raadpleging gaven twee lidstaten aan dat hun rechtsstelsel werkt met speciale rechtbanken en openbare ministeries voor jeugdzaken. Alleen rechters en openbare aanklagers die gespecialiseerde kennis hebben verworven door middel van opleidingen die worden aangeboden door relevante opleidingsinstellingen voor rechters en openbare aanklagers, kunnen worden benoemd om in die functies te werken. Voorts zijn er lidstaten waar gespecialiseerde opleidingen worden aangeboden door specifieke opleidingsinstellingen, maar dit blijkt slechts op vrijwillige basis, ten minste voor een aantal relevante beoefenaars van juridische beroepen. Dit is niet noodzakelijkerwijs voldoende om ervoor te zorgen dat alle relevante personen daadwerkelijk een specifieke opleiding krijgen.

Volgens **lid 3** moeten ook passende maatregelen worden genomen om op zijn minst een dergelijke specifieke opleiding te bevorderen voor advocaten die te maken krijgen met strafprocedures waarbij kinderen betrokken zijn, met uiteraard passende inachtneming van de

[31] Studie van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (2022), Children as suspects or accused persons in criminal proceedings — procedural safeguards, beschikbaar op| Children as suspects or accused persons in criminal proceedings — procedural safeguards,

onafhankelijkheid van het juridische beroep en de rol van degenen die verantwoordelijk zijn voor de opleiding van advocaten, zoals nationale orden van advocaten.

Na raadpleging over deze kwestie gaven enkele lidstaten aan dat zij nationale orden van advocaten financiering verstrekken om de passende opleiding van advocaten op het gebied van kindvriendelijke justitiële methoden te vergemakkelijken en/of om advocaten die op de lijst van rechtsbijstandsadvocaten voor kinderen willen worden opgenomen, te verplichten een specifieke opleiding te hebben gevolgd. De overgrote meerderheid van de lidstaten gaf echter aan dat opleidingen in hun rechtsstelsel volledig door de nationale orden van advocaten worden gereguleerd en verstrekt, en dat de staat zich niet in deze kwestie mengt.

Tot slot worden de lidstaten in **lid 4** verzocht initiatieven te stimuleren die ervoor zorgen dat degenen die diensten voor ondersteuning en herstelrecht aanbieden, een passende opleiding krijgen en professionele normen in acht nemen op het gebied van onpartijdigheid, respect en professionaliteit. Dit moet worden bereikt via de openbare diensten van de lidstaten of door de financiering van kinderhulporganisaties.

Na raadpleging hebben sommige lidstaten informatie verstrekt over praktische uitvoeringsmaatregelen en -structuren om de opleiding van professionals op het gebied van kinderondersteuning en herstelrecht te vergemakkelijken. De genomen maatregelen omvatten onder meer: de oprichting van specifieke opleidingsinstellingen/-programma's; het verstrekken van financiering aan maatschappelijke organisaties die relevante opleiding en begeleiding bieden; de eis dat alle beroepsbeoefenaars die met kinderen werken een basisopleiding over de rechten van het kind volgen als onderdeel van hun beroepskwalificatie; en de openstelling van door de overheid gefinancierde opleidingscursussen voor leden van de rechterlijke macht voor andere beroepen, met name reclasseringsfunctionarissen en professionals die de bemiddelingsprocedures sturen.

3.19. Gegevensverzameling (artikel 21)

Om de doeltreffendheid van deze richtlijn te monitoren en te evalueren, moeten relevante gegevens worden verzameld. Overeenkomstig **artikel 21** moesten de lidstaten de Commissie uiterlijk op 11 juni 2021 de beschikbare gegevens toezenden waaruit blijkt hoe de in deze richtlijn vastgestelde rechten ten uitvoer zijn gelegd, en moeten zij dit vervolgens om de drie jaar opnieuw doen.

In overeenstemming met overweging 64 gaat het onder meer om gegevens die door de justitiële autoriteiten en door rechtshandhavingsinstanties zijn geregistreerd alsmede, voor zover mogelijk, om administratieve gegevens die zijn verzameld door diensten voor gezondheidszorg of maatschappelijk welzijn, met betrekking tot de in deze richtlijn vervatte rechten, met name wat betreft het aantal kinderen dat toegang is geboden tot een advocaat, het aantal individuele beoordelingen dat is uitgevoerd, het aantal verhoren waarvan audiovisuele opnames zijn gemaakt en het aantal kinderen wier vrijheid is ontnomen.

De gegevens zijn door meer dan twee derde van de lidstaten ingediend. Zelfs wanneer gegevens zijn doorgegeven, zijn zij zelden zo uitgebreid als in de richtlijn wordt beoogd. Daarom moeten de lidstaten hun praktijken op het gebied van gegevensverzameling zoveel mogelijk aanpassen aan de richtlijn.

3.20. Kosten (artikel 22)

Ten slotte regelt de richtlijn de toewijzing van extra procedurekosten die voortvloeien uit de toepassing van het in artikel 7 verankerde recht op individuele beoordeling, het recht op een medisch onderzoek als bedoeld in artikel 8 en de audiovisuele opname van verhoor, zoals bepaald in artikel 9 van de richtlijn. **Artikel 22** schrijft voor dat deze kosten, ongeacht de uitkomst van de procedure, altijd door de lidstaten moeten worden gedragen, met uitzondering van de kosten die voortvloeien uit de toepassing van het recht op een medisch onderzoek wanneer deze zijn gedekt door een ziektekostenverzekering.

In een klein aantal lidstaten is het echter niet uitdrukkelijk gewaarborgd dat de staat dergelijke kosten zal dragen, terwijl in andere lidstaten het nationale recht in feite rechtstreeks voorziet dat het kind ten minste een deel van de kosten moet dragen, hetzij in het algemeen, hetzij ten minste in gevallen waarin het kind schuldig wordt bevonden. Dit legt een buitensporige financiële last op het kind en uiteindelijk op de houder(s) van het ouderlijk gezag over het kind in dergelijke lidstaten en vormt een nalevingsprobleem.

3.21. Omzetting (artikel 24)

Artikel 24, lid 1, verplicht de lidstaten maatregelen ter omzetting van de richtlijn vast te stellen en de Commissie daarvan in kennis te stellen. Dit artikel vereist echter ook dat wanneer de lidstaten die maatregelen aannemen, in deze maatregelen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn wordt verwezen. Dit soort bepaling wordt ook aangeduid als een "verwijzingsbepaling". Zij is bedoeld om voldoende bekendheid te geven aan de omzettingsmaatregelen en de betrokken personen in staat te stellen de omvang te kennen van hun rechten en verplichtingen op het specifieke gebied waarop het EU-recht, zoals omgezet in nationaal recht, van toepassing is[32].

Het staat de lidstaten vrij te kiezen hoe deze verwijzing wordt gedaan, zolang zij een specifieke omzettingsmaatregel (*acte positif de transposition*) vaststellen die uitdrukkelijk naar de richtlijn verwijst. Met name met betrekking tot reeds bestaande wetten kan dit bijvoorbeeld een specifieke handeling zijn die in het staatsblad van de lidstaat is bekendgemaakt en waarin ondubbelzinnig wordt aangegeven met welke reeds bestaande wetten, verordeningen of bestuursrechtelijke bepalingen de betrokken lidstaat meent de richtlijn te hebben omgezet. Er zijn dus geen wetswijzigingen nodig. Wanneer er echter geen maatregelen worden genomen om te zorgen voor een verwijzing naar de richtlijn, kunnen de betrokken maatregelen door de Commissie als omzettingsmaatregelen worden afgewezen.

Slechts drie lidstaten hebben de verwijzingsbepaling van de richtlijn volledig uitgevoerd. De meeste andere lidstaten voldeden alleen aan deze eis wat betreft nieuwe maatregelen die zijn vastgesteld met het oog op de omzetting van de richtlijn en niet wat betreft de reeds bestaande wetgeving, terwijl een handvol lidstaten deze eis niet volledig heeft uitgevoerd. Deze incorrecte tenuitvoerlegging van de verwijzingsbepaling werd aan de orde gesteld in inbreukprocedures tegen de 22 betrokken lidstaten.

[32] Arrest van het Hof van Justitie van 27 februari 2003, Commissie/België, C-415/01, ECLI:EU:C:2003:118, punt 21.

Op 30 april 2024 heeft de Commissie, na overleg met de lidstaten, een testfase van één jaar voorgesteld, waarin de officiële bekendmaking van de nationale omzettingsmaatregelen die op grond van de verwijzingsbepaling vereist zijn, via EUR-Lex wordt gewaarborgd. Aan het einde van de testfase zal de Commissie de resultaten en de praktijken van de lidstaten evalueren. Indien blijkt dat de testfase niet de vereiste resultaten heeft opgeleverd, behoudt de Commissie zich het recht voor de naleving van de uit de verwijzingsbepalingen voortvloeiende verplichtingen te hervatten. Ondertussen zullen klachten in lopende precontentieuze procedures of vragen over de naleving van de vereisten uit hoofde van de verwijzingsbepalingen niet (verder) worden behandeld indien de lidstaten ermee hebben ingestemd hyperlinks en/of documenten rechtstreeks op EUR-Lex te publiceren.

Ondanks de duidelijke voordelen van de EUR-Lex-oplossing op het gebied van toegankelijkheid hebben de lidstaten het recht om van deze publicatiemethode af te zien indien zij zich ertoe verbinden in hun nationale omzettingsmaatregelen systematisch en rechtstreeks naar de richtlijnen te verwijzen of daartoe nationale officiële mededelingen te publiceren, zowel voor nationale wetgeving die dateert van vóór als na de omzetting van de desbetreffende richtlijn.

4. TOEPASSING VAN ARTIKEL 6 VAN DE RICHTLIJN

Naast de algemene beoordeling van de omzetting van artikel 6 van de richtlijn heeft de Commissie zich er ook toe verbonden verslag uit te brengen over de toepassing van deze bepaling. Daartoe heeft de Commissie, zoals vermeld in de inleiding van dit verslag, de lidstaten geraadpleegd en hen verzocht relevante informatie en statistieken te verstrekken. De lidstaten werd verzocht informatie/gegevens te verstrekken over hun praktijk/praktische regelingen met betrekking tot:

(a) het recht om voorafgaand aan het verhoor een advocaat te ontmoeten, als bedoeld in lid 4, punt a);
(b) de regels inzake het vertrouwelijke karakter van de communicatie als bedoeld in lid 4, punt a), en lid 5;
(c) de in lid 6 bedoelde op evenredigheid gebaseerde afwijkingsoptie en de tijdelijke afwijkingsmogelijkheid van lid 8;
(d) de regels inzake uitstel van het verhoor als bedoeld in lid 7; en
(e) de relevante jurisprudentie.

De volgende feedback werd verkregen:

Ten eerste, wat het recht betreft om voorafgaand aan het verhoor een advocaat te ontmoeten en te raadplegen, hebben alle lidstaten, op twee na, gemeld dat hun wetgeving niet voorziet in een minimum- of maximumtermijn voor dergelijk overleg. De meeste lidstaten geven aan dat kinderen en hun advocaten in de praktijk zoveel tijd krijgen als redelijkerwijs nodig is. In de meeste gevallen zou dit overleg ongeveer 30 minuten duren.

In sommige lidstaten is het overleg echter in beginsel beperkt tot 30 minuten en kan dit alleen op gemotiveerd verzoek worden verlengd. Regelingen waarbij een dergelijke algemene beperking van de aan kinderen toegekende termijn voor raadpleging van hun advocaat wordt vastgesteld, zijn op zich niet in strijd met de richtlijn. Er moet echter voor worden gezorgd

dat verzoeken om verlenging van deze termijn in de praktijk altijd worden ingewilligd wanneer dit noodzakelijk is om het eerlijke verloop van de procedure te waarborgen, met name wanneer een kind mogelijk meer tijd nodig heeft met zijn advocaat, bijvoorbeeld vanwege communicatieproblemen.

Voor enkele lidstaten wijst de verstrekte informatie er ook op dat zij er niet voor zorgen dat het kind altijd de mogelijkheid heeft om de advocaat onder vier ogen te ontmoeten voor een dergelijk overleg. In die lidstaten wordt het overleg in ieder geval in sommige zaken alleen telefonisch gefaciliteerd. Deze praktijk is in beginsel niet in overeenstemming met het recht om de advocaat te "ontmoeten", zoals vastgelegd in de richtlijn, aangezien een ontmoeting impliceert dat de advocaat persoonlijk aanwezig moet zijn. Of dit in bepaalde gevallen gerechtvaardigd kan zijn op basis van het belang van het kind, moet nader worden beoordeeld.

Ten tweede, wat betreft de toepassing van de regels inzake het vertrouwelijke karakter van de communicatie tussen een kind en zijn advocaat, zoals uiteengezet in lid 4, punt a), en lid 5, hebben alle geraadpleegde lidstaten gemeld dat het overleg tussen een kind en zijn advocaat altijd vertrouwelijk is. De meerderheid gaf aan dat daartoe afzonderlijke faciliteiten beschikbaar zijn wanneer het kind zijn vrijheid is ontnomen en zich in politiedetentie of voorlopige hechtenis bevindt.

Ten minste twee lidstaten lijken echter toe te staan dat dergelijke faciliteiten visueel worden gemonitord. Hoewel de richtlijn deze praktijk niet uitdrukkelijk uitsluit, kan zij aanleiding geven tot bezorgdheid wanneer juridisch vertrouwelijke documenten of andere stukken die tijdens een dergelijke raadpleging door het kind en zijn advocaat worden onderzocht, zichtbaar toegankelijk zijn voor de personen die erop toezien.

Ten derde, wat betreft de toepassing van de afwijkingsmogelijkheden waarin de leden 6 en 8 van de richtlijn voorzien, hebben sommige geraadpleegde lidstaten aangegeven dat hun rechtsstelsels niet in deze afwijkingsmogelijkheid voorzien. De lidstaten die van mening zijn dat dit is voorzien, hebben aangegeven dat er geen gegevens beschikbaar zijn over het aantal gevallen waarin de afwijkingsmogelijkheid is toegepast, of hebben eenvoudigweg geen cijfers verstrekt. Eén lidstaat meldde dat de afwijkingsmogelijkheid wel bestaat in zijn rechtsstelsel, maar dat deze nog niet is toegepast.

De lidstaten werd ook verzocht aan te geven welke nationale autoriteit verantwoordelijk is voor het uitvoeren van de in lid 6 bedoelde beoordeling om na te gaan of een afwijking van de vereisten van de richtlijn inzake bijstand door een advocaat evenredig en verenigbaar is met het recht van het kind op een eerlijk proces en de daadwerkelijke uitoefening van zijn rechten van verdediging. Op deze vraag antwoordden de meeste lidstaten dat de verantwoordelijke autoriteit de autoriteit is die het verhoor of een andere onderzoekshandeling wil uitvoeren (gewoonlijk de politie), of de autoriteit die op dat moment in het algemeen verantwoordelijk is voor de procedure (gewoonlijk een openbaar aanklager of een onderzoeksrechter in de fase van het vooronderzoek, afhankelijk van het rechtsstelsel). Een klein aantal lidstaten eist altijd dat een rechterlijke instantie de relevante beoordeling verricht.

Het blijft echter onduidelijk of in alle gevallen waarin de verantwoordelijke autoriteit een rechtshandhavingsautoriteit is, de beslissing om de afwijking toe te passen toch nog moet

worden goedgekeurd door een openbaar aanklager of onderzoeksrechter, naargelang van de zaak, of in de fase van het proces aan rechterlijke toetsing zal worden onderworpen. Dit zou belangrijk zijn om te zorgen voor een doeltreffende voorziening in rechte en idealiter ook om mogelijk misbruik van de afwijkingsoptie te voorkomen.

In feite werden dezelfde antwoorden ontvangen met betrekking tot de toepassing van de tijdelijke afwijkingsmogelijkheid die is voorzien in **lid 8** van de richtlijn. Er zijn geen gegevens verstrekt over de frequentie van de toepassing en het blijft onduidelijk of een beslissing van een rechtshandhavingsautoriteit om de afwijkingsmogelijkheid toe te passen altijd door de rechter zal worden getoetst.

Ten vierde, wat betreft de toepassing van de in lid 7 genoemde regels inzake uitstel van het verhoor, heeft bijna de helft van de lidstaten informatie verstrekt over de wijze waarop het in artikel 6, lid 7, ingevoerde begrip "redelijke termijn" in hun nationale rechtsstelsel wordt uitgelegd.

De meeste lidstaten definiëren dit begrip niet uitdrukkelijk in het nationale recht, maar laten de bevoegde autoriteiten dit begrip per geval uitleggen, rekening houdend met de individuele omstandigheden van de zaak, met name of het kind al dan niet zijn vrijheid is ontnomen.

Sommige lidstaten hebben echter wel specifieke grenzen gesteld aan de tijd die een door een kind gekozen advocaat zal krijgen om te verschijnen. Dit varieert van één uur tot drie dagen (in gevallen waarin het kind niet zijn vrijheid is ontnomen en het uitstel het onderzoek naar verwachting niet in gevaar zal brengen).

Zoals benadrukt in de bespreking over de omzetting van artikel 6, lid 7, geeft de richtlijn geen definitie van het begrip "redelijke termijn". De Commissie is echter van mening dat het moet worden geïnterpreteerd als "zo lang als nodig is om een advocaat ter plaatse te krijgen", met dien verstande dat de lidstaten in geval van duidelijk overdreven of onredelijke vertragingen voor de duur van de specifieke handeling een andere advocaat mogen aanstellen.

Ten slotte, wat de relevante jurisprudentie op nationaal niveau betreft waarin een schending van de rechten van het kind uit hoofde van artikel 6 aan de orde is gesteld, met name met betrekking tot de toepassing van de afwijkingsmogelijkheden waarin de leden 6 en 8 voorzien, gaven de lidstaten aan dat zij niet op de hoogte zijn van dergelijke gevallen en/of geen relevante statistieken bijhouden. De Commissie was derhalve niet in staat om te beoordelen welke specifieke elementen van artikel 6 in de praktijk problemen in verband met de naleving of de frequentie daarvan aan de orde kunnen hebben gesteld.

5. CONCLUSIE

Het doel van de richtlijn is de procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure op alomvattende wijze te versterken en aan te vullen, om ervoor te zorgen dat zij de reële en effectieve mogelijkheid hebben om de procedures tegen hen volledig te begrijpen en te volgen, en om hun recht op een eerlijk proces uit te oefenen. Als zodanig heeft deze richtlijn geresulteerd in aanzienlijke vooruitgang bij de inspanningen om te zorgen voor gelijke toegang tot de rechter in de hele EU voor een van de meest kwetsbare categorieën verdachten en beklaagden. Het potentieel voor een positief effect strekt zich niet alleen uit tot een groter wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten in elkaars

rechtsstelsels, maar ook tot het voorkomen van recidive en het bevorderen van de sociale rehabilitatie en re-integratie van kinderen.

Uit dit verslag komt evenwel naar voren dat er in sommige lidstaten nog steeds sprake is van nalevingskwesties met betrekking tot kernbepalingen van de richtlijn. Dit is met name het geval en problematisch met betrekking tot de reikwijdte van de nationale maatregelen ter uitvoering van de richtlijn en de omzetting van materiële kernbepalingen, onder meer inzake het recht op informatie, bijstand door een advocaat, het recht op een individuele beoordeling en de regels voor het opleggen van een vrijheidsstraf en de behandeling in geval van vrijheidsbeneming. Op basis van de voor dit verslag verzamelde informatie blijkt ook dat er nalevingskwesties bestaan met betrekking tot de toepassing van artikel 6 van de richtlijn, met name wat betreft de regels inzake uitstel van het verhoor en het recht om voorafgaand aan het verhoor een advocaat te ontmoeten en te raadplegen.

De Commissie zal bij voorrang de inbreukprocedures voortzetten die zijn ingeleid omdat de richtlijn niet volledig is omgezet, en zal de naleving van de richtlijn door de lidstaten blijven beoordelen. Waar nodig zal de Commissie alle passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de richtlijn in de hele EU worden nageleefd.