EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 31.3.2021
COM(2021) 144 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering van Richtlijn (EU) 2016/343 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn

1. INLEIDING

Het vermoeden van onschuld en het recht op een eerlijk proces zijn neergelegd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie[1] (hierna "het Handvest" genoemd) en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

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[2] (hierna "de richtlijn" genoemd) heeft tot doel het recht op een eerlijk proces in strafzaken te versterken door gemeenschappelijke minimumvoorschriften vast te stellen over bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en het recht om bij de terechtzitting aanwezig te zijn.

De richtlijn is het vierde instrument dat is aangenomen uit hoofde van artikel 82, lid 2, punt b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)[3], dat voorziet in de rechtsgrond om minimumvoorschriften vast te stellen inzake "de rechten van personen in de strafvordering". De richtlijn is van toepassing in 25 lidstaten[4].

De EU heeft zes richtlijnen op dit gebied vastgesteld: naast Richtlijn (EU) 2016/343 zijn er richtlijnen betreffende het recht op vertolking en vertaling[5], het recht op informatie[6], het recht op toegang tot een advocaat en het recht op communicatie met derden tijdens de vrijheidsbeneming[7], procedurele waarborgen voor kinderen[8] en rechtsbijstand[9]. De Europese Commissie heeft reeds uitvoeringsverslagen opgesteld over de eerste drie richtlijnen[10]. De richtlijnen helpen om het onderlinge vertrouwen te verbeteren en om aldus het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en andere rechterlijke beslissingen te versterken.

[1] PB C 326 van 26.10.2012, blz. 392.
[2] PB L 65 van 11.3.2016, blz. 1.
[3] PB C 326 van 26.10.2012, blz. 47.
[4] Overeenkomstig de protocollen nrs. 21 en 22 is de richtlijn niet bindend voor respectievelijk Ierland en Denemarken, en daarom worden die landen in deze beoordeling buiten beschouwing gelaten.
[5] Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1).
[6] Richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PB L 142 van 1.6.2012, blz. 1).
[7] 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).
[8] Richtlijn (EU) 2016/800 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PB L 132 van 21.5.2016, blz. 1).
[9] 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).
[10] COM(2018) 857 final, COM(2018) 858 final en COM(2019) 560 final.

Krachtens artikel 12 van de richtlijn moet de Commissie het Europees Parlement en de Raad een verslag voorleggen over de uitvoering van de richtlijn.

Dit verslag is vooral gebaseerd op de informatie die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt toen zij de Commissie hebben meegedeeld welke nationale maatregelen zij hebben genomen om de richtlijn om te zetten. Het put ook uit openbaar beschikbare informatie van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten[11] en uit door de Commissie gefinancierde, door externe partijen verrichte studies[12].

Hoewel de lidstaten krachtens artikel 11 van de richtlijn verplicht zijn de Commissie uiterlijk op 1 april 2020 en daarna om de drie jaar beschikbare gegevens toe te zenden waaruit blijkt hoe de in deze richtlijn vastgestelde rechten ten uitvoer werden gelegd, heeft tot dusver alleen Oostenrijk aan deze verplichting voldaan[13]. Dit gebrek aan informatie van de lidstaten staat een volledige beoordeling van de praktische uitvoering van de richtlijn in de weg.

Het verslag is daarom gericht op de maatregelen die de lidstaten tot nu toe hebben getroffen om de richtlijn om te zetten[14]. Hierbij wordt nagegaan of de lidstaten de richtlijn hebben omgezet en of de interne wetgeving de doelstellingen van de richtlijn bereikt en aan de voorschriften ervan voldoet.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft Richtlijn (EU) 2016/343 intussen meerdere malen uitgelegd, en die interpretatie is in dit verslag in aanmerking genomen[15].

2. ALGEMENE BEOORDELING

Overeenkomstig artikel 14 moesten de lidstaten de richtlijn uiterlijk op 1 april 2018 in intern recht omzetten. Op die datum hadden elf lidstaten — Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Kroatië, Letland, Luxemburg, Malta, Oostenrijk, Roemenië, Slowakije en Zweden — nog niet alle nodige maatregelen aan de Commissie medegedeeld. Naar aanleiding hiervan heeft de Commissie in mei 2018 tegen deze lidstaten een inbreukprocedure krachtens artikel 258

[11] Studie van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Presumption of innocence and related rights – Professional perspectives*. Beschikbaar op https://fra.europa.eu/en/publication/2021/presumption-of-innocence.

[12] Zie bv. het project onder leiding van het Hongaarse Helsinki-comité getiteld "The Importance of Appearances: How Suspects and Accused Persons are Presented in the Courtroom, in Public and in the Media", en met name het Fair Trials-verslag "Innocent until proven guilty? The presentation of suspects in criminal proceedings", beschikbaar op https://www.fairtrials.org/publication/importance-appearances

[13] Met betrekking tot de voorzieningen in rechte in verband met processen in afwezigheid van verdachten of beklaagden en schriftelijke procedures uit hoofde van het intern recht, zoals bepaald in artikel 8 van de richtlijn.

[14] De Commissie heeft in mei en november 2017 twee deskundigenbijeenkomsten met vertegenwoordigers van de lidstaten georganiseerd om de werkzaamheden van de lidstaten met betrekking tot de omzetting en toepassing van de richtlijn te bespreken en te vergemakkelijken.

[15] Zie met name de arresten van 27 oktober 2016, Milev, C-439/16 PPU; 19 september 2018, Milev, C-310/18 PPU; 5 september 2019, AH, C-377/18; 19 september 2019, Rayonna Procuratura Lom, C-467/18; 28 november 2019, Spetsializirana Prokuratura, C-653/19 PPU; 13 februari 2020, Spetsializirana Prokuratura, C-688/18; 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Hamburg, C-416/20 PPU; en de beschikkingen van 12 februari 2019, RH, C-8/19 PPU; 24 september 2019, Spetsializirana Prokuratura, C-467/19 PPU; 28 mei 2020, UL en VM, C-709/18.

VWEU ingeleid wegens het niet of gedeeltelijk mededelen van de omzettingsmaatregelen. De meeste lidstaten hebben inmiddels aan de verplichting voldaan en de inbreukprocedures zijn stopgezet. Vier inbreukprocedures lopen evenwel nog steeds na een volledigheidscontrole, omdat enkele bepalingen van de richtlijn nog niet zijn omgezet. Daarnaast zijn in februari 2021 drie nieuwe inbreukprocedures ingeleid wegens gedeeltelijke mededeling.

De lidstaten hanteren een verschillende aanpak bij de omzetting van de richtlijn. Sommige lidstaten hebben specifieke maatregelen ingevoerd die de rechten uit hoofde van de richtlijn uitdrukkelijk omzetten, naast wetgevende of praktische uitvoeringsmaatregelen. Andere lidstaten waren van mening dat de bestaande maatregelen al grotendeels in overeenstemming waren met de voorschriften van de richtlijn en hebben geen specifieke omzettingsmaatregelen aangenomen. Het ontbreken van uitdrukkelijke omzettingsbepalingen wordt soms tot op zekere hoogte verholpen met praktische uitvoeringsmaatregelen en jurisprudentie, maar dat is niet altijd het geval.

Als gevolg hiervan schieten de bepalingen van het intern recht vaak tekort om volledig te voldoen aan verschillende centrale bepalingen van de richtlijn. Dit is met name het geval wanneer het toepassingsgebied van de maatregelen van de lidstaten beperkter is dan bepaald in artikel 2 van de richtlijn. Deze beoordeling heeft nog andere tekortkomingen in een aantal lidstaten aan het licht gebracht, met name wat betreft de publieke verwijzingen naar schuld en het recht om zichzelf niet te belasten.

Wanneer niet alle bepalingen van de richtlijn worden nageleefd, doet dat afbreuk aan de doeltreffendheid van de bij de richtlijn verleende rechten. De Commissie zal alle passende maatregelen nemen om deze situatie te verhelpen, met inbegrip van inbreukprocedures krachtens artikel 258 VWEU.

3. SPECIFIEKE BEOORDELINGSPUNTEN

3.1. Toepassingsgebied (hoofdstuk 1 — artikel 2)

In artikel 2 wordt het toepassingsgebied van de voorschriften van de richtlijn afgebakend. Zij is van toepassing op natuurlijke personen die verdachten of beklaagden zijn in strafprocedures, en in elk stadium van strafprocedures, vanaf het moment waarop iemand ervan wordt verdacht of beschuldigd een strafbaar feit of een vermeend strafbaar feit te hebben begaan, tot de beslissing inzake de uiteindelijke vaststelling of de betrokkene het strafbaar feit heeft begaan onherroepelijk is geworden.

Hoewel sommige lidstaten artikel 2 niet uitdrukkelijk hebben omgezet, is het toepassingsgebied van de maatregelen waarmee zij uitvoering geven aan de rechten van de richtlijn grotendeels in overeenstemming met de richtlijn. In één lidstaat zijn de omzettingsmaatregelen evenwel alleen van toepassing op personen die in hechtenis zijn

genomen of in staat van beschuldiging zijn gesteld, maar niet op feitelijke verdachten[16], wat de naleving van de richtlijn aanzienlijk bemoeilijkt. In enkele lidstaten levert de beperktere temporele werkingssfeer van de interne maatregelen nalevingsproblemen op. Deze beperkingen van de temporele werkingssfeer kunnen van invloed zijn op de personele werkingssfeer indien zij gevolgen hebben voor de manier waarop procedures worden ingeleid of voor het moment waarop een persoon als verdachte wordt aangemerkt.

Deze nalevingsproblemen zijn van wezenlijk belang, omdat zij van invloed kunnen zijn op het toepassingsgebied van het vermoeden van onschuld en de dekking van de bepalingen van het intern recht ter uitvoering van specifieke rechten uit hoofde van de richtlijn kunnen beperken.

3.2. Vermoeden van onschuld (hoofdstuk 2)

Hoofdstuk 2 van de richtlijn heeft betrekking op het beginsel van het vermoeden van onschuld. Artikel 3 vereist dat de lidstaten ervoor zorgen dat verdachten en beklaagden voor onschuldig worden gehouden totdat hun schuld in rechte is komen vast te staan. In één lidstaat is het beginsel gewaarborgd voor verweerders en gedetineerden, maar niet voor verdachten die niet in hechtenis zijn genomen.

3.2.1. Publieke verwijzingen naar schuld — artikel 4

Van slechts zes lidstaten is de wetgeving volledig in overeenstemming met **artikel 4, lid 1**, uit hoofde waarvan de lidstaten worden verplicht de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat een verdachte of beklaagde in openbare verklaringen van overheidsinstanties en in andere rechterlijke beslissingen dan die welke betrekking hebben op de vaststelling van schuld, niet als schuldig wordt aangeduid zolang zijn schuld niet in rechte is komen vast te staan. Dit doet geen afbreuk aan handelingen van de vervolgende instanties die erop zijn gericht te bewijzen dat de verdachte of beklaagde schuldig is, noch aan voorlopige beslissingen van procedurele aard, die zijn genomen door rechterlijke of andere bevoegde instanties, en die zijn gebaseerd op verdenkingen of belastend bewijsmateriaal. Op basis hiervan en in overeenstemming met overweging 16 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de richtlijn "niet [regelt] onder welke voorwaarden beslissingen inzake voorlopige hechtenis kunnen worden genomen"[17].

Enkele lidstaten hebben artikel 4, lid 1, niet uitdrukkelijk omgezet, maar voldoen wel aan het voorschrift van de richtlijn door middel van algemene bepalingen inzake het vermoeden van onschuld of door de verspreiding van informatie te beperken, en door middel van jurisprudentie.

In 19 lidstaten werden echter nalevingsproblemen vastgesteld, waarmee deze bepaling het grootste aantal problemen oplevert.

[16] Feitelijke verdachten zijn personen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben begaan, maar door de bevoegde instanties van een lidstaat niet in kennis zijn gesteld van hun status van verdachte.
[17] Hof van Justitie, 19 september 2018, Milev, C-310/18 PPU.

In sommige lidstaten komen deze problemen voornamelijk voort uit niet-omzetting en in 13 lidstaten voornamelijk uit het beperktere toepassingsgebied van de bepalingen van het intern recht, die niet alle overheidsinstanties of stadia van de strafprocedure bestrijken of geen betrekking hebben op rechterlijke beslissingen, zoals de richtlijn voorschrijft.

In sommige gevallen hebben de geconstateerde nalevingsproblemen in de praktijk weinig gevolgen, omdat het verbod op publieke verwijzingen naar schuld in een interne context kan worden beschouwd als een essentieel aspect van het beginsel van het vermoeden van onschuld. Bovendien zorgen bepalingen inzake laster en de publicatie van informatie in de media, gegevensbeschermingsregels en niet juridisch bindende richtsnoeren of andere praktische uitvoeringsmaatregelen in de praktijk al voor een gedeeltelijke naleving van dit voorschrift van de richtlijn.

In andere lidstaten levert de uitvoering praktische problemen op. Zo blijkt uit de praktijk dat rechters en openbaar aanklagers artikel 4, lid 1, gewoonlijk naleven, maar dat andere instanties, zoals ministers of parlementsleden, de verweerder soms aanduiden als schuldig.

Het interne recht van twaalf lidstaten is niet volledig in overeenstemming met **artikel 4, lid 2**, uit hoofde waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat passende maatregelen ter beschikking staan in het geval van een schending van de in artikel 4, lid 1, vastgelegde verplichting.

In vier lidstaten is dit het gevolg van het beperkte toepassingsgebied van de interne maatregelen tot omzetting van artikel 4, lid 1, bijvoorbeeld wanneer de omzetting beperkt is tot rechterlijke beslissingen, maar maatregelen voor overheidsinstanties ontbreken.

Overeenkomstig **artikel 4, lid 3**, belet de in artikel 4, lid 1, vastgestelde verplichting om verdachten of beklaagden niet als schuldig aan te duiden, overheidsinstanties niet informatie over strafprocedures openbaar te maken wanneer dit strikt noodzakelijk is om redenen die verband houden met het strafrechtelijk onderzoek of het algemeen belang. Om een of meer van de volgende redenen is het interne recht van sommige lidstaten hier niet volledig mee in overeenstemming. Niet alle overheidsinstanties en soorten informatie vallen onder de desbetreffende interne maatregelen, of het ontbreekt aan de bepaling dat informatie alleen openbaar wordt gemaakt “wanneer dit strikt noodzakelijk is”, of aan duidelijke voorwaarden om de verspreiding van informatie te beperken. In sommige gevallen hebben de nalevingsproblemen in de praktijk weinig gevolgen, omdat er ook niet juridisch bindende richtsnoeren van toepassing zijn, zoals persrichtsnoeren voor contacten met en de verstrekking van informatie aan journalisten.

3.2.2. Voorstelling van verdachten en beklaagden — artikel 5

In **artikel 5, lid 1**, is bepaald dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om te waarborgen dat verdachten of beklaagden, in de rechtbank of in het openbaar, niet als schuldig worden voorgesteld door vrijheidsbeperkende middelen te gebruiken. Een groot aantal lidstaten heeft verzuimd specifieke regels vast te stellen om deze bepaling om te zetten.

Overeenkomstig **artikel 5, lid 2**, belet artikel 5, lid 1, het de lidstaten niet om vrijheidsbeperkende middelen toe te passen wanneer deze in de voorliggende zaak vereist zijn om veiligheidsredenen of om te voorkomen dat verdachten of beklaagden ontsnappen of contact hebben met derden. In twee lidstaten zijn problemen vastgesteld wegens het ontbreken van een garantie dat een individuele beoordeling wordt verricht.

Bovendien is de naleving van artikel 5 in sommige lidstaten in de praktijk problematisch. Zo worden in enkele lidstaten handboeien gebruikt ongeacht de reden waarom de beklaagde in hechtenis is genomen. Tijdens het vervoer naar de rechtszaal kunnen het publiek en de pers de beklaagde met handboeien zien en kan hij of zij worden gefotografeerd. In andere lidstaten wordt in rechtszalen op ruime schaal gebruik gemaakt van glazen kooien.

3.2.3. Bewijslast — artikel 6

Artikel 6, lid 1, vereist dat de lidstaten ervoor zorgen dat de bewijslast voor de vaststelling van de schuld van verdachten en beklaagden op de vervolgende instantie rust. Dit doet geen afbreuk aan enige verplichting voor de rechter of de bevoegde rechtbank om zowel belastende als ontlastende bewijzen te zoeken, noch aan het recht van de verdediging om overeenkomstig het interne recht bewijsmateriaal aan te brengen.

In overweging 22 van de richtlijn staat dat het vermoeden van onschuld zou worden geschonden indien de bewijslast zou worden verschoven van de vervolgende instantie naar de verdediging. Dit laat het gebruik van wettelijke of feitelijke vermoedens inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid van een verdachte of beklaagde onverlet. In de lidstaten waar deze vermoedens worden gebruikt, voldoen zij aan de voorwaarden van overweging 22, d.w.z. dat zij weerlegbaar zijn, de rechten van de verdediging eerbiedigen, binnen redelijke grenzen blijven en in verhouding staan tot het legitieme doel dat wordt nagestreefd. Het lijkt erop dat deze vermoedens slechts in beperkte mate en in specifieke gevallen worden gebruikt, bijvoorbeeld bij verkeersovertredingen, laster, commerciële fraude en drugsgerelateerde strafbare feiten. De wetgeving van twee lidstaten is niet volledig in overeenstemming met artikel 6, lid 1, omdat hun interne recht de bewijslast in bepaalde gevallen zonder duidelijke grenzen weghaalt bij de vervolgende instantie. In een van die lidstaten wordt de rol van de vervolgende instantie overgenomen door de rechter, die daarbij de bewijslast overneemt.

Artikel 6, lid 2, vereist dat de lidstaten waarborgen dat iedere twijfel over de schuldvraag in het voordeel van de verdachte of de beklaagde werkt, ook wanneer de rechter beoordeelt of de betrokkene moet worden vrijgesproken. In sommige lidstaten is dit beginsel niet uitdrukkelijk omgezet, maar is het wel een algemeen beginsel dat in de jurisprudentie wordt erkend. Slechts één lidstaat voldoet niet volledig aan artikel 6, lid 2. Daar kan de rechter, wanneer de vervolgende instantie of de advocaat van de verdachte of beklaagde ervoor kiest een getuige niet aan een kruisverhoor te onderwerpen, concluderen dat de advocaat en de cliënt het standpunt van die getuige aanvaarden, waardoor het vermoeden van onschuld in het gedrang komt.

3.2.4. Recht om te zwijgen en recht om zichzelf niet te belasten — artikel 7

In **artikel 7, lid 1**, is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat verdachten en beklaagden het recht hebben om te zwijgen in verband met het strafbaar feit waarvan zij worden verdacht of beschuldigd. In enkele lidstaten is de omzetting evenwel niet volledig in overeenstemming met de richtlijn vanwege het beperktere toepassingsgebied van de interne maatregelen.

Deze kwestie raakt ook aan de naleving van **artikel 7, lid 2**, uit hoofde waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat verdachten of beklaagden het recht hebben om zichzelf niet te belasten. Bovendien hebben andere lidstaten artikel 7, lid 2, niet uitdrukkelijk omgezet. In één ervan is dit recht niettemin herhaaldelijk door de hoogste rechterlijke instanties erkend, terwijl in twee lidstaten het recht om zichzelf niet te belasten, niet uitdrukkelijk is gewaarborgd in het interne recht of in de jurisprudentie van de hoogste rechterlijke instanties.

Andere nalevingsproblemen die in twee lidstaten zijn vastgesteld, worden bijzonder belangrijk geacht, omdat zij regelrecht lijken in te druisen tegen het recht om zichzelf niet te belasten, aangezien er maatregelen bestaan die de uitoefening van dit recht zouden kunnen bestraffen of verdachten of beklaagden zouden kunnen dwingen omstandigheden aan te voeren die strafrechtelijke aansprakelijkheid uitsluiten.

Alle lidstaten hebben **artikel 7, lid 3**, omgezet, uit hoofde waarvan de uitoefening van het recht om zichzelf niet te belasten de bevoegde autoriteiten niet mag beletten bewijsmateriaal te vergaren dat rechtmatig wordt verkregen door gebruik van legale dwang.

Artikel 7, lid 4, uit hoofde waarvan de lidstaten hun rechterlijke instanties mogen toestaan bij de veroordeling rekening te houden met de bereidheid tot medewerking van verdachten en beklaagden, is niet uitdrukkelijk omgezet door de lidstaten. Geen enkele lidstaat verbiedt dit echter en het is uit hoofde van het algemene strafprocesrecht doorgaans mogelijk om bij de veroordeling rekening te houden met wat als bereidheid tot medewerking kan worden beschouwd.

Overeenkomstig **artikel 7, lid 5**, mag de uitoefening door verdachten en beklaagden van het recht om te zwijgen of het recht om zichzelf niet te belasten, niet tegen hen worden gebruikt en niet worden beschouwd als bewijs dat zij het betrokken strafbaar feit hebben begaan. In veertien lidstaten zijn er geen nationale bepalingen die het trekken van nadelige conclusies in dit verband uitdrukkelijk verbieden. Het ontbreken van dergelijke bepalingen in sommige lidstaten wordt echter niet geacht afbreuk te doen aan de naleving, omdat die lidstaten aan de richtlijn voldoen door middel van de algemene bepalingen inzake de toelaatbaarheid van bewijs of omdat uit de jurisprudentie blijkt dat deze regel in de praktijk voortdurend in acht wordt genomen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het grondwettelijk hof van oordeel is dat het verbod om nadelige conclusies te trekken, integraal deel uitmaakt van het recht om te zwijgen en het recht om zichzelf niet te belasten. In de andere lidstaten wordt deze leemte wel geacht van invloed te zijn op de naleving, aangezien de algemene bepalingen niet toereikend zijn of een te beperkt toepassingsgebied hebben. In één lidstaat is artikel 7, lid 5, wel omgezet, maar wordt slechts gedeeltelijk aan de bepaling voldaan. Daar zien de

rechtbanken er weliswaar op toe dat zij geen nadelige conclusies trekken op basis van het zwijgen of de weigering van de verweerder om zichzelf te belasten, maar geldt deze bescherming niet voor feitelijke verdachten.

3.3. Recht op aanwezigheid bij proces (hoofdstuk 3)

Hoofdstuk 3 van de richtlijn omvat twee artikelen: artikel 8 heeft betrekking op het recht op aanwezigheid bij proces en artikel 9 voorziet in het recht op een nieuw proces in geval van inbreuk op artikel 8.

3.3.1. Recht op aanwezigheid bij proces — artikel 8

Het interne recht van alle 25 lidstaten waarop de richtlijn van toepassing is, voldoet aan **artikel 8, lid 1**, op grond waarvan de lidstaten ervoor moeten zorgen dat verdachten en beklaagden het recht hebben om aanwezig te zijn bij hun terechtzitting.

Uit hoofde van **artikel 8, lid 2**, kunnen de lidstaten voorzien in de mogelijkheid dat een proces, dat kan leiden tot een beslissing over schuld of onschuld van een verdachte of beklaagde, kan plaatsvinden in zijn of haar afwezigheid, op voorwaarde dat:

a) de verdachte of beklaagde tijdig in kennis is gesteld van de terechtzitting en van de gevolgen van zijn of haar afwezigheid; of

b) de verdachte of beklaagde, die van het proces in kennis is gesteld, wordt vertegenwoordigd door een gemachtigde advocaat die ofwel door de verdachte of de beklaagde dan wel door de staat werd aangesteld.

Overweging 36 van de richtlijn verduidelijkt ten aanzien van artikel 8, lid 2, punt a), dat het in kennis stellen van een verdachte of beklaagde van de terechtzitting moet worden begrepen als het in persoon dagvaarden van de betrokkene of het anderszins aan de betrokkene verstrekken van officiële informatie over het tijdstip en de plaats van de terechtzitting, op een wijze die het hem of haar mogelijk maakt kennis te krijgen van de terechtzitting. Het in kennis stellen van de verdachte of de beklaagde van de gevolgen van afwezigheid moet met name worden begrepen als het informeren van de betrokkene dat een beslissing kan worden gegeven wanneer hij of zij niet op de terechtzitting verschijnt.

Overweging 37 van de richtlijn verwijst naar het voorschrift dat de persoon van de terechtzitting in kennis moet zijn gesteld en een door hemzelf of haarzelf of door de staat aangestelde advocaat moet hebben gemachtigd, zoals bepaald in artikel 8, lid 2, punt b).

Het Hof van Justitie heeft voor de gevallen waarin aan deze voorwaarden is voldaan verduidelijkt dat de richtlijn niet in de weg staat aan een nationale regeling die bepaalt dat het recht om bij de terechtzitting aanwezig te zijn niet wordt geschonden wanneer de beklaagde ondubbelzinnig heeft besloten niet te verschijnen op een van de zittingen die in het kader van zijn of haar proces worden gehouden[18].

[18] Hof van Justitie, 13 februari 2020, Spetsializirana Prokuratura, C-688/18.

Het recht van sommige lidstaten is niet volledig in overeenstemming met artikel 8, lid 2, punt a), omdat het niet voldoet aan het voorschrift om de beklaagde tijdig in kennis te stellen van de terechtzitting en van de gevolgen van zijn of haar afwezigheid. In de praktijk is het voor beklaagden soms moeilijk te bewijzen dat zij niet op de hoogte waren van de terechtzitting, en dat heeft te maken met de wijze van kennisgeving (bv. gewone post met een ontvangstbewijs). Het recht van enkele lidstaten is niet volledig in overeenstemming met artikel 8, lid 2, punt b), omdat het niet waarborgt dat de door de staat aangestelde advocaat gemachtigd wordt door de beklaagde, met name wanneer verplichte bijstand door een advocaat bij afwezigheid van de beklaagde een wijdverspreide praktijk is.

Hoewel de meeste lidstaten voorzien in de mogelijkheid om processen te voeren in afwezigheid van verdachten of beklaagden, wijst de praktijk uit dat de rechtbanken in sommige van deze lidstaten bij afwezigheid van de verweerder de terechtzittingen vaak verdagen en een bevel om ter terechtzitting te verschijnen of een aanhoudingsbevel uitvaardigen.

In **artikel 8, lid 4**, is bepaald dat wanneer lidstaten voorzien in de mogelijkheid om processen te houden in afwezigheid van verdachten of beklaagden, maar het niet mogelijk is te voldoen aan de in artikel 8, lid 2, gestelde voorwaarden, omdat een verdachte of beklaagde, ondanks redelijke inspanningen, niet kan worden gelokaliseerd, de lidstaten kunnen bepalen dat niettemin een beslissing kan worden genomen die kan worden uitgevoerd. In sommige lidstaten zijn nalevingsproblemen vastgesteld aangezien de interne maatregelen die procesvoering in afwezigheid van de verdachte of beklaagde mogelijk maken, een ruimer toepassingsgebied hebben en niet uitdrukkelijk bepalen dat “redelijke” inspanningen moeten worden geleverd om de persoon te lokaliseren.

Wanneer de lidstaten gebruikmaken van de bovenstaande mogelijkheid, moeten zij ervoor zorgen dat wanneer verdachten of beklaagden in kennis worden gesteld van de beslissing, in het bijzonder wanneer zij in hechtenis worden genomen, zij eveneens worden geïnformeerd over de mogelijkheid de beslissing aan te vechten en het recht op een nieuw proces of een andere voorziening in rechte, overeenkomstig artikel 9. In tien lidstaten zijn nalevingsproblemen vastgesteld vanwege het ontbreken van een dergelijke bepaling in het interne recht of een gebrek aan juridische duidelijkheid.

Overeenkomstig **artikel 8, lid 5**, doet artikel 8 geen afbreuk aan regels van de lidstaten volgens welke de rechter of de bevoegde rechtbank een verdachte of beklaagde tijdelijk uit het proces kan weren wanneer dit noodzakelijk is om het goede verloop van de strafprocedure te waarborgen, mits de rechten van de verdediging worden geëerbiedigd. In enkele lidstaten is de omzetting niet met de richtlijn in overeenstemming omdat de maatregelen van de lidstaat in kwestie een beperkter toepassingsgebied hebben (bv. wanneer de naleving niet is gewaarborgd in het kader van processen wegens overtredingen en lichte strafbare feiten) of omdat het weren van verdachten of beklaagden uit het proces niet in tijd is begrensd, waardoor het mogelijk wordt hen uit het gehele proces te weren.

3.3.2. Recht op een nieuw proces — artikel 9

Volgens **artikel 9** moeten de lidstaten ervoor zorgen dat, wanneer verdachten of beklaagden niet aanwezig waren bij hun terechtzitting en niet is voldaan aan de in artikel 8, lid 2, gestelde voorwaarden, zij recht hebben op een nieuw proces, of een andere voorziening in rechte, waarbij de zaak opnieuw ten gronde wordt behandeld, met inbegrip van de beoordeling van nieuw bewijsmateriaal, en dat kan leiden tot herziening van de oorspronkelijke beslissing. In dit verband moeten de lidstaten waarborgen dat die verdachten of beklaagden het recht hebben aanwezig te zijn, overeenkomstig procedures van het interne recht effectief deel te nemen, en hun recht op verdediging uit te oefenen.

De meeste lidstaten voldoen aan deze voorwaarden, aangezien zij voorzien in de mogelijkheid om na een veroordeling bij verstek de zaak opnieuw ten gronde te behandelen door middel van beroep of een specifieke voorziening in rechte die leidt tot een nieuw proces. In twee lidstaten maken de beschikbare voorzieningen in rechte het echter niet altijd mogelijk de zaak opnieuw te behandelen, waardoor de naleving in het gedrang komt.

3.4. Voorzieningen in rechte (hoofdstuk 4 — artikel 10)

Artikel 10, lid 1, vereist dat de lidstaten ervoor zorgen dat verdachten en beklaagden over een doeltreffende voorziening in rechte beschikken wanneer hun rechten uit hoofde van de richtlijn zijn geschonden.

Sommige lidstaten voldoen niet volledig aan de richtlijn omdat hun maatregelen een beperkter toepassingsgebied hebben, hetzij wat betreft de instanties of de stadia van de procedure waarvoor voorzieningen in rechte beschikbaar zijn, hetzij wat betreft de rechten waarvan de schendingen onder de beschikbare voorzieningen in rechte vallen.

In één lidstaat houdt het probleem rechtstreeks verband met de mogelijke ondoeltreffendheid van de voorzieningen in rechte in de praktijk, vanwege de strikte kwalificaties die gelden voor de aansprakelijkheid voor door de autoriteiten gepleegde schendingen, waarbij een hoge bewijsdrempel van toepassing is en schadevergoeding is uitgesloten voor schendingen die de autoriteiten mogelijk hebben gepleegd door nalatigheid of terwijl zij te goeder trouw handelden.

Artikel 10, lid 2, bepaalt dat de lidstaten, onverminderd nationale regels en stelsels inzake de toelaatbaarheid van bewijs, ervoor moeten zorgen dat bij de beoordeling van door verdachten of beklaagden afgelegde verklaringen of van in strijd met het recht om te zwijgen of het recht om zichzelf niet te belasten verkregen bewijs, de rechten van de verdediging en het eerlijke verloop van het proces worden geëerbiedigd.

In enkele lidstaten zijn nalevingsproblemen geconstateerd vanwege het beperktere toepassingsgebied van het interne recht (geen garantie voor feitelijke verdachten), de toelaatbaarheid van onrechtmatig verkregen bewijs krachtens het interne recht of het ontbreken van bepalingen die een doeltreffende bescherming bieden tegen het gebruik van

verklaringen die zijn afgelegd of bewijs dat is verkregen in strijd met het recht om te zwijgen en het recht om zichzelf niet te belasten.

4. CONCLUSIE

De richtlijn werd ingevoerd om het vermoeden van onschuld en het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn, doeltreffender toe te passen. Over het algemeen heeft de richtlijn voor de EU meerwaarde opgeleverd doordat zij meer bescherming biedt aan burgers die betrokken zijn bij strafprocedures, met name in lidstaten waar bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld niet zijn neergelegd in het intern recht.

Uit dit verslag komt evenwel naar voren dat er in sommige lidstaten nog steeds sprake is van moeilijkheden met betrekking tot centrale bepalingen van de richtlijn. Dat geldt met name voor het toepassingsgebied van de interne maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de richtlijn en voor de omzetting van de bepalingen van de richtlijn die betrekking hebben op het verbod op publieke verwijzingen naar schuld en op het recht om zichzelf niet te belasten.

De Commissie zal prioriteit verlenen aan de voortzetting van de inbreukprocedures die zijn ingeleid wegens een onvolledige omzetting van de richtlijn. De Commissie zal de naleving van de richtlijn door de lidstaten blijven evalueren en zal alle noodzakelijke maatregelen treffen om te waarborgen dat in de hele Europese Unie aan de bepalingen ervan wordt voldaan.