



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Rechten van verdachten in een ware Europese rechtsruimte

Swart, B.

**Publication date**

2008

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Constance waarden

**License**

Other

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Swart, B. (2008). Rechten van verdachten in een ware Europese rechtsruimte. In A. A. Franken, M. de Langen, & M. Moerings (Eds.), *Constance waarden: liber amicorum prof. mr. Constantijn Kelk* (pp. 391-400). (Pompe reeks; No. 50). Boom Juridische uitgevers.

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# Rechten van verdachten in een ware Europese rechtsruimte

*Bert Swart*

## Vertrouwen in de justitie in Nederland en de Europese Unie

Vertrouwen van de burger in de justitie is een kostbaar maar kwetsbaar goed. Het spreekt niet vanzelf maar moet steeds opnieuw worden verdiend en waargemaakt. Het is geen constante maar voortdurend aan opgaande en neergaande schommelingen onderhevig.

In Nederland heeft het vertrouwen in de justitie in de afgelopen jaren gevoelige knauwen gekregen. Dat lijkt vooral daar mee samen te hangen dat de Nederlandse strafrechtspleging in een aantal zeer zware strafzaken daadwerkelijk of mogelijk heeft gedwaald en verdachten daardoor ten onrechte of mogelijk ten onrechte tot zeer langdurige gevangenisstraffen zijn veroordeeld. Nooit eerder in de recente geschiedenis heeft het openbare debat over de strafrechtspleging in Nederland zich zo heftig en intensief met werkelijke en vermeende justitiële dwalingen beziggehouden. En het ziet er voorlopig niet naar uit dat dit debat aan het luwen is. De zaak van de Schiedammer parkmoord is in dit opzicht exemplarisch. Een tegenover de politie bekende verdachte bleek later ten onrechte ter zake van moord op een jong meisje te zijn veroordeeld en moest worden vrijgelaten toen na enige jaren de werkelijke dader in het vizier kwam.

Welke lering wordt uit het nog steeds voortwoedende debat getrokken? Hoe kan vertrouwen in de justitie worden hersteld of vergroot? De zaak van de Schiedammer parkmoord leidde tot het instellen van de commissie-Posthumus die in haar rapport van 13 september 2005 een analyse van gemaakte fouten gaf en een reeks aanbevelingen deed om herhaling te voorkomen.<sup>1</sup> Een van de vele aanbevelingen die de commissie deed en die voor het vervolg van deze bijdrage aan de feestbundel voor Constantijn Kelk van bijzonder belang is, heeft betrekking op het audiovisueel of auditief vastleggen van verhoren van verdachten in grote onderzoeken. De daarop volgende discussie tussen regering en parlement leidde er in 2007 tenslotte toe dat de regering zich bereid verklaarde, het registreren van politieverhoren op termijn uit te breiden tot andere gevallen dan door de commissie-Posthumus voorgesteld was en beloofde in het

---

1 Zie voor een samenvatting van conclusies en aanbevelingen *NJB* 2005 p. 1769-1771.

jaar 2008 een experiment te starten met het toelaten van raadslieden tot zulke verhoren.<sup>2</sup>

Vertrouwen in de justitie en het gebrek daaraan zijn niet alleen Nederlandse thema's maar houden ook de gemoederen in de Europese Unie bezig. Het gaat dan uiteraard niet in de eerste plaats om de strafrechtspleging van eigen bodem maar om die van naaste en wat verdere bureu. En het is niet alleen de Europese burger die het nog wel eens enige moeite kost om vertrouwen te stellen in de justitie in een ander land dan het zijne, het zijn ook de lidstaten onderling die daarmee bij tijd en wijle worstelen. Die worsteling is natuurlijk groter naarmate men meer afstand ervaart tot de strafrechtspleging in een of meer andere lidstaten en zich meer daarboven verheven voelt. De vraag is: wat wordt er in de ware Europese rechtsruimte die de Unie zegt te zijn aan initiatieven ontplooid om het vertrouwen in andermans justitie te vergroten? En waarom zou men dat eigenlijk willen?

### Wederzijdse erkenning en rechten van verdachten

In oktober 1999 heeft de Europese Raad zich in het Finse plaatsje Tampere vastbesloten verklaard, de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, waarvan het Verdrag betreffende de Europese Unie sinds het Verdrag van Amsterdam van 1997 spreekt, te ontwikkelen, en wel met gebruik van alle daartoe openstaande middelen.<sup>3</sup> Een van de kernpunten in de door de Europese Raad ontvouwde visie op deze ruimte betreft de wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen in burgerlijke en in strafzaken. Die erkenning moet naar de mening van de betrokken regeringsleiders de hoeksteen van de justitiële samenwerking binnen de Unie worden. Dit betekent, kort gezegd, dat rechterlijke beslissingen genomen door de justitiële autoriteiten in een lidstaat in beginsel in andere lidstaten dienen te worden ten uitvoer gelegd en dat dit geschiedt op de basis van zo eenvoudig mogelijke procedures.

In de Conclusies van Tampere wordt een verband gelegd tussen wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en de bescherming van rechten van individuen. Versterkte wederzijdse erkenning zou enerzijds de 'justitiële bescherming van de rechten van het individu ten goede komen'. Anderzijds zouden ook gemeenschappelijke normen van procesrecht die de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning kunnen vergemakkelijken moeten worden opgesteld, met inachtneming van de fundamentele rechtsbeginselen van de lidstaten.<sup>4</sup> Verwijzingen naar individuele rechten komen ook in latere door de Raad aanvaarde teksten voor. Zo bijvoorbeeld in het in 2000 aangenomen 'Programma van maatregelen om uitvoering te geven aan het beginsel van

2 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nrs. 32 en 178; *Handelingen II* 2005/06, 73, p. 4604-4612, 75, p. 4694-4695 (motie Weekers en Wolfsen inzake het uitbreiden van het registreren van verklaringen en motie Dittrich inzake de toegang van raadslieden tot politieverhoren); *Kamerstukken II* 2006/07, 3800 VI, nrs. 86 en 113.

3 Conclusies van het Voorzitterschap, Europese Raad van Tampere 15 en 16 oktober 1999, Raadsdocument SN 200/99.

4 Conclusies, paragrafen 33 en 37.

wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen'<sup>5</sup> en het in 2005 opgestelde 'Haags Programma'.<sup>6</sup> Steeds opnieuw wordt een relatie gelegd tussen de bescherming van individuele rechten en het wederzijds vertrouwen in de strafrechtssystemen van de lidstaten van de Unie.

Het is de Europese Commissie geweest die zich na Tampere bezig heeft gehouden met het opstellen van een agenda voor het versterken van rechten van verdachten. Dat gebeurde voor het eerst in het in 2003 gepubliceerde 'Groenboek inzake procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie'.<sup>7</sup> Daarin spreekt de commissie het voornemen uit, een voorstel voor een kaderbesluit in te dienen waarin enkele algemene rechten van verdachten zijn opgenomen. Maar zij blijkt ook voorstellen te overwegen inzake alternatieven voor voorarrest hangende het strafproces, de onschuldpresumptie, het recht om niet te kunnen worden verplicht tot zelfbeschuldiging, de zorgvuldigheid bij het verkrijgen en omgaan met bewijsmateriaal, een recht van beroep, de berechting bij verstek, en jurisdictiegeschillen en ne bis in idem. Al met al bepaald een omvangrijk en lastig uit te voeren programma. Dit Groenboek is in Nederland zowel door de regering<sup>8</sup> als in de literatuur<sup>9</sup> uitgesproken kritisch besproken.

Tot nog toe heeft de commissie twee voorstellen voor kaderbesluiten ingediend. Het eerste, in 2004 ingediende voorstel heeft betrekking op bepaalde procedurele rechten in strafprocedures binnen de gehele Europese Unie.<sup>10</sup> In dit voorstel figureren gedetailleerde bepalingen met betrekking tot het recht van verdachten op rechtsbijstand, het recht op bijstand van een tolk, het recht van kwetsbare verdachten op bijzondere aandacht, het recht op communicatie met bepaalde derden, het recht op communicatie met consulaire autoriteiten, en de verplichting om verdachten schriftelijk van hun rechten in kennis te stellen. Tenslotte wordt de commissie belast met het toezicht op de uitvoering en de naleving van het kaderbesluit. Het tweede, in 2006 ingediende voorstel voorziet in de invoering van een 'Europees surveillancebevel'. Het gaat bij dat bevel om een rechterlijke beslissing waarbij, in afwachting van de behandeling van een strafzaak ter terechtzitting, andere dan tot vrijheidsbeneming strekkende con-

5 Pb. 2001 C 22/10, Inleiding.

6 Pb. 2005 C 53/1, par. 3.3.1: 'De verdergaande verwezenlijking van wederzijdse erkenning als de hoeksteen van justitiële samenwerking impliceert dat gelijkwaardige normen betreffende procedurele rechten in strafzaken worden ontwikkeld [...]'.  
7 COM(2003) 75 definitief.

8 Zie het concept-regeringsstandpunt, opgenomen in *Kamerstukken II* 2003/04, 23 490, nr. 272.

9 H. de Doelder, De Europese verdachte in Nederland, *NTER* 2003, p. 292-297; C.J.C.F. Fijnaut en M.S. Groenhuijsen, De toekomst van de Europese Unie en de lidstatelijke samenwerking in strafzaken, *DD* 2003, p. 462-492, i.h.b. p. 479-485; J. de Hullu, Ramen open? Kritische kanttekeningen bij en enkele positieve opmerkingen over het Groenboek van de Europese Commissie over procedurele waarborgen voor verdachten, in: G.J.M. Corstens e.a. (red.), *Europeanisering van het Nederlandse recht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 393-405. Zie ook Taru Spronken, *A place of greater safety* (oratie Maastricht), Deventer: Kluwer 2003, p. 7-10.

10 COM(2004) 328 definitief. Voor een gedetailleerde bespreking van de inhoud zie A.E.M. Röttgering, Het ontwerp-kaderbesluit inzake procedurele rechten in strafprocedures, in: M.J. Borgers, F.G.H. Kristen en J.B.H.M. Simmelink (red.), *Implementatie van kaderbesluiten*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006, p. 159-172.

trolemaatregelen ten aanzien van een verdachte worden opgelegd; maatregelen die vervolgens in andere lidstaten ten uitvoer kunnen worden gelegd.<sup>11</sup> Daarnaast zijn door de commissie nog twee groenboeken gepubliceerd. Het eerste heeft betrekking op het vermoeden van onschuld,<sup>12</sup> het tweede op jurisdictiegeschillen en het beginsel van ne bis in idem in strafzaken.<sup>13</sup>

Het voorstel voor een kaderbesluit inzake procedurele rechten heeft tussen de lidstaten van de Unie voor grote meningsverschillen gezorgd. De onenigheid over dit voorstel heeft in juni 2007 zelfs tot een volledige impasse in de onderhandelingen geleid en het is niet duidelijk of die ooit kan worden doorbroken en, zo ja, hoe en wanneer.<sup>14</sup> Daarentegen verlopen de onderhandelingen over het voorstel inzake een Europees surveillancebevel redelijk voorspoedig en ziet het er naar uit dat daarover over niet al te lange tijd een politiek akkoord zal kunnen worden bereikt.<sup>15</sup>

De vraag is waarom het ene voorstel zulke grote weerstand bij een aantal lidstaten heeft opgeroepen terwijl dat bij het andere voorstel in het geheel niet het geval is. Wat zegt dat in het algemeen over de toekomst van het versterken van rechten van verdachten binnen de Europese Unie met het doel het vertrouwen in de justitie te bevorderen? Het zijn deze vragen waarover ik hieronder enkele opmerkingen wil maken.

### De rechtsgrondslag voor harmonisatie van strafprocesrecht

De Europese Commissie zocht de rechtsgrondslag voor haar voorstel voor een kaderbesluit over bepaalde procedurele rechten in artikel 31.1.c van het Unieverdrag. Krachtens die bepaling kunnen de lidstaten van de Unie gezamenlijk optreden op het terrein van de justitiële samenwerking in strafzaken als het er om gaat 'de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften, voorzover nodig ter verbetering van die samenwerking' te waarborgen. Een zeer grote meerderheid van de lidstaten achtte deze rechtsgrondslag inderdaad aanwezig, een kleine groep van lidstaten was de tegenovergestelde mening toegedaan. Het breekpunt betreft de vraag of artikel 31 van het Unieverdrag een grondslag verschaft voor het harmoniseren van nationaal strafprocesrecht in strafzaken waarin geen (rechtstreeks) verband bestaat met justitiële samenwerking tussen de lidstaten. Dat verband ontbreekt in het voorstel van de commissie. Dit voorstel heeft betrekking op alle verdachten en op alle strafzaken in de lidstaten, ongeacht of daarin van justitiële samenwerking sprake is of is geweest.

Het zou hier veel te ver voeren zich te begeven in een academische discussie over de vraag in hoeverre artikel 31 van het Unieverdrag een dergelijke harmo-

11 Voorstel voor een kaderbesluit betreffende het Europees surveillancebevel in procedures tussen EU-lidstaten in afwachting van het proces, COM(2006) 468 definitief.

12 COM(2006) 174 definitief.

13 COM(2005) 696 definitief.

14 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2006/07, 23 490, nr. 461.

15 Zie onder andere *Kamerstukken II* 2007/08, 23 940, nr. 479.

nisatie mogelijk maakt. De meningen zijn daarover verdeeld.<sup>16</sup> Wat er van dit belangrijke debat zij, hier is het zinvoller om zich af te vragen hoe de Raad in eerdere gevallen artikel 31 heeft gehanteerd. En dan springt meteen het van 2001 daterende Kaderbesluit inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure in het oog.<sup>17</sup> Het regelt de rechtspositie van slachtoffers in het strafproces en kent hun rechten toe ongeacht de vraag of het strafproces waarbij zij betrokken zijn al dan niet enig grensoverschrijdend element bevat. Het ziet op alle slachtoffers in alle strafzaken in de Unie. In de zaak Pupino heeft de advocaat-generaal bij het Hof van Justitie Kokott zich de vraag gesteld of dit kaderbesluit een afdoende rechtsbasis in het Unieverdrag heeft en deze vraag bevestigend beantwoord.<sup>18</sup> Het hof zelf liet zich over deze prealabele vraag niet uit. Het ging meteen over tot het geven van een uitleg aan enkele concrete bepalingen in het kaderbesluit. Dat is toch eigenlijk niet goed voorstelbaar als het getwijfeld had aan de rechtsgrondslag daarvan. Het is overigens vaker voorgekomen dat de Raad teksten aannam met algemene gevolgen voor het nationale strafprocesrecht.<sup>19</sup> Wat het voorstel van de commissie over procedurele rechten zelf betreft, in het door alle toenmalige lidstaten in 2004 aanvaarde Haags Programma wordt aan de mogelijkheid van harmonisatie van strafvorderlijke regels bepaald niet getwijfeld.<sup>20</sup>

Het is dus duidelijk dat de Raad als geheel niet consistent handelt als het gaat om de vraag wanneer strafprocesrecht geharmoniseerd kan worden. En hetzelfde moet ook voor enkele lidstaten gelden. Daaronder bevindt Nederland zich overigens niet.

## Harmonisatie en mensenrechten

Het voorstel van de commissie inzake procedurele rechten van verdachten beoogt verschillende zaken. Het wil in de eerste plaats rechten van verdachten op een eerlijk proces 'in het algemeen' versterken en verbeteren. Het wil in de tweede plaats 'gemeenschappelijke minimumnormen' op dit gebied opstellen, verdachten binnen de Unie een 'gelijkwaardig niveau van bescherming' bieden en een 'gemeenschappelijke benadering van het begrip "eerlijk proces"' tot stand brengen. Dat is nodig omdat, hoewel de lidstaten op nationaal niveau voldoen 'aan hun verplichtingen inzake een eerlijk proces', dit toch leidt tot 'discrepanties tussen de waarborgen die in de verschillende lidstaten gelden', de

---

16 Zie voor een beknopt recent overzicht Piet Hein van Kempen en François Kristen, *Naar een wetboek van internationale samenwerking in strafzaken? Over implementatie van enige Europese politieke regelgeving in de wetgeving van Nederland, Duitsland en Engeland*, Preadvies NVRV nr. 67, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007, p. 10-11.

17 Pb. 2001 L 82/1.

18 HvJEG 16 juni 2005, Pupino, C-105/03, [2005] ECR I-5285, NJ 2006, 500, Opinion par. 48-52. Het kaderbesluit zelf volstaat met een, niet nader gespecificeerde, verwijzing naar artikel 31.

19 Zie het Kaderbesluit van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, Pb. 2005 L 68/49 (art. 4), de Resolutie van 17 januari 1995 inzake interceptie van telecommunicatieverkeer, Pb. 1996 C 329/1, en de Resolutie inzake bescherming van getuigen van 23 november 1995, Pb. C 327/5.

20 Zie noot 6.

lidstaten toch bij de toepassing van het EVRM 'zeer verschillende normen hanteren' en 'er veel schendingen zijn van het EVRM'. In de derde plaats wil de commissie ook de 'praktische toepassing van EVRM-rechten doeltreffender en zichtbaarder maken [...]. Dit zou tot een betere naleving van het EVRM moeten leiden'.<sup>21</sup>

Deze doelstellingen zijn niet alleen uitgesproken ambitieus, hun onderlinge verhouding is niet in alle opzichten duidelijk en bij elke afzonderlijke doelstelling rijzen vragen naar het hoe en waarom. Als bijvoorbeeld alle lidstaten op nationaal niveau voldoen aan hun uit het EVRM voortvloeiende verplichtingen inzake een eerlijk proces, hoe kan het dan zijn dat dit toch leidt tot discrepanties tussen de waarborgen die in de verschillende landen gelden? En hoe verhoudt zich bijvoorbeeld het streven om gezamenlijke minimumwaarborgen voor een eerlijk proces te formuleren tot het doel om de rechten van alle verdachten 'in het algemeen' te versterken en verbeteren? In de tweede plaats valt het op dat de commissie geen feitelijke gegevens aanvoert voor haar stelling dat de lidstaten het EVRM veelvuldig schenden. Zij laat het bij de vermelding dat het aantal klachten in Straatsburg tussen 1993 en 2000 met meer dan 500% steeg. Men zou dan toch willen weten om welke soorten schendingen het gaat, met welke frequentie die zich voordoen, en vooral hoe de door de commissie voorgestelde rechten aan een vermindering daarvan kunnen bijdragen.

Tenslotte rijzen ook vragen bij de presentatie van ieder individueel recht afzonderlijk. Slechts drie van de zes voorgestelde rechten, die op rechtsbijstand, tolkenbijstand en vertaling van bepaalde documenten, houden rechtstreeks verband met de artikelen 5 en 6 van het EVRM. In de consideransen van het ontwerp-kaderbesluit wordt opgemerkt dat de rechten op rechtsbijstand en op taalkundige bijstand niet verder gaan dan uit het EVRM voortvloeit, terwijl dit onmiskenbaar in een aantal opzichten wel het geval is. In de combinatie van ambitieuze doelstellingen en de toch nogal warrige en oppervlakkige presentatie daarvan kondigt zich, achteraf gezien, de schipbreuk al aan die het ontwerp-kaderbesluit in juni 2007 zou lijden.

In de in de zomer van 2004 begonnen onderhandelingen tussen de lidstaten van de Unie over de voorstellen van de commissie trad na enige tijd een onomkeerbaar proces van het uitkleden van deze voorstellen op. De bepalingen die de lidstaten zouden hebben verplicht tot systematische en uitvoerige rapportage over de uitvoering en de naleving van het kaderbesluit verdwenen als eerste. Hetzelfde lot was later beschoren aan de bepalingen over bijzondere aandacht voor kwetsbare verdachten, over het recht van de van zijn vrijheid beroofde verdachte op communicatie met personen uit zijn directe leefomgeving, en over de consulaire bijstand. Wat de overgebleven rechten betreft, zij werden in de loop van de onderhandelingen geleidelijk steeds meer van hun concretisering ontdaan en in steeds abstractere formuleringen gegoten. Formuleringen die steeds grotere gelijkenissen gingen vertonen met de correspon-

---

21 COM(2004) 328 definitief, par. 7, 8, 9, 16, 19, 22. Voor een recente studie naar de rechten van de verdachte in zeven lidstaten zie Ed Cape e.a. (red.), *Suspects in Europe, Procedural Rights at the Investigative Stage of the Criminal Process in the European Union*, Antwerpen: Intersentia 2007.

derende bepalingen van het EVRM.<sup>22</sup> Daarbij werd de hulp van het secretariaat van de Raad van Europa gezocht en verkregen om te voorkomen dat het kaderbesluit in enig opzicht minder rechten aan verdachten zou toekennen dan het EVRM.<sup>23</sup> Omgekeerd leidde dit proces er ook toe dat concretisering die boven het EVRM uitstegen, eerder in aanmerking kwamen om geschrapt te worden.

Dit proces van eliminatie en abstrahering leidde tot een tegenreactie bij enkele lidstaten. Zij verloren hun belangstelling voor het (her-)formuleren van oude en nieuwe rechten van de verdachte, voor zover ieder van hen daarin al werkelijk geïnteresseerd was geweest, en begonnen aandacht te vragen voor het belang van praktische stappen om de naleving van reeds bestaande minimum-normen door de lidstaten te bevorderen.<sup>24</sup> Niet het harmoniseren van rechtsregels maar dat van technieken om de naleving van deze regels te handhaven zien zij als de beste methode om tussen de lidstaten van de Unie en bij hun bevolkingen vertrouwen in elkaars justitie te vergroten. Maar het ligt niet in hun bedoeling om de lidstaten op dit vlak bindende verplichtingen op te leggen. Het blijft bij een voorstel tot het aannemen van een resolutie. De meerderheid van lidstaten krijgen zij met dit voorstel niet mee.

Op 8 juni 2007 kwam het Duitse voorzitterschap uiteindelijk met een ontwerp-kaderbesluit waarover de JBZ-Raad enkele dagen later had te beslissen.<sup>25</sup> Dit voorstel heeft betrekking op vier rechten van de verdachte: het recht op kennisgeving van bepaalde informatie, het recht op verdediging, het recht op vertolking, en het recht op vertaling van stukken. Deze rechten komen toe aan drie categorieën van personen: zij tegen wie in een lidstaat een strafvervolgning is ingesteld, zij die aldaar in verband met een strafbaar feit zijn aangehouden, en zij die in een andere lidstaat in verband met de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel zijn aangehouden. Wat de rechten van personen betreft tegen wie in een lidstaat een vervolging is ingesteld, het lijkt er op dat hun rechten in vergelijking tot de rechten waarop zij krachtens het EVRM aanspraak kunnen maken niet zijn uitgebreid, uitgezonderd waar het gaat om het recht om op de hoogte gesteld te worden van de rechten die hun in een bepaalde fase van de procedure toekomen. Dat ligt iets maar niet heel veel anders bij personen die in verband met een strafbaar feit zijn aangehouden en wier aanhouding niet al meebrengt dat zij in de zin van artikel 6 EVRM kunnen worden beschouwd als personen tegen wie een strafvervolgning is ingesteld. Hier is vooral van belang dat de aangehouden persoon recht heeft op contact met een

22 Zie bijvoorbeeld het onderhandelingsvoorstel van het Oostenrijkse voorzitterschap van 12 mei 2006, raadsdocument 9222/06.

23 Raadsdocumenten 13759/06 en 5431/07.

24 Zie onder meer raadsdocumenten 9600/06, 5119/07 en 7349/07. Het gaat hier om Cyprus, Engeland, Ierland, Malta, Slowakije en Tsjechië. Een rijk geschakeerde en levendige discussie over de onderhandelingen tussen de lidstaten is te vinden in twee uitvoerige rapporten die het *House of Lords* in Engeland over het ontwerp-kaderbesluit in 2005 en 2007 publiceerde en die op diens website te raadplegen zijn. Zie *Procedural Rights in Criminal Proceedings*, Report with Evidence, 7 February 2005, HL Paper 28, en *Breaking the deadlock: what future for EU procedural rights?* Report with Evidence, 16 January 2007, HL Paper 20.

25 Raadsdocument 10287/07.



raadsman ook al is tegen hem nog geen strafvervolgning ingesteld; artikel 5 EVRM voorziet daarin niet. Winst vergeleken met artikel 5 EVRM is ook dat het ontwerp expliciete bepalingen bevat over vertolking en vertaling, die bovendien iets verder lijken te gaan dan waartoe de wat rudimentaire tekst van artikel 5 lid 2 EVRM verplicht. Ook de aangehouden persoon moet worden voorgelicht over zijn rechten. Ten slotte zijn er degenen die in verband met de tenuitvoerlegging van een arrestatiebevel in een andere lidstaat zijn aangehouden. Hun rechten komen wezenlijk overeen met die van de vorige categorie. Al met al gaat het in het voorstel om enkele heel bescheiden en eigenlijk vanzelfsprekende verbeteringen op een gebied waar verbeteringen, hoe klein ook, altijd welkom zijn.

Wat de voorgestelde resolutie van de zes lidstaten betreft, hier gaat het als gezegd om praktische suggesties tot het verbeteren van de naleving van bestaande normen. Om maatregelen die aldus concreet het vertrouwen in de justitie van de verschillende lidstaten kunnen verhogen. De ontwerp-resolutie bevat een betrekkelijk lange lijst van actiepunten die aan de lidstaten worden aanbevolen. Zij hebben onder meer betrekking op de verkrijgbaarheid en de toegankelijkheid van informatie, en die van raadslieden en tolken. Ook wordt er het voorstel in gedaan om de Europese Commissie te betrekken bij de financiering van bepaalde initiatieven die het makkelijker moeten maken om een oordeel over het eerlijke verloop van een strafzaak te vellen. Daaronder zijn bijvoorbeeld initiatieven begrepen tot het audiovisueel of auditief opnemen van politieverhoren. De voorgestelde actiepunten zijn op zichzelf zinvol en belangrijk. Zij komen ook tegemoet aan de herhaaldelijk door de Raad van Europa gedane oproepen tot de partijen bij het EVRM om praktische maatregelen te nemen die de naleving van dit verdrag kunnen bevorderen en verbeteren.

### **De toekomst van harmonisatie van strafprocesrecht**

Het is verhelderend om de lotgevallen van het ontwerp-kaderbesluit inzake procedurele rechten te vergelijken met die van een ander ontwerp-kaderbesluit dat wel goed door de lidstaten is ontvangen: het ontwerp dat betrekking heeft op het Europees surveillancebevel.<sup>26</sup> Een surveillancebevel is een rechterlijke beslissing waarbij ten aanzien van niet-ingezeten verdachten controlemaatregelen van niet-vrijheidsbenemende aard worden uitgevaardigd in afwachting van een proces. Controlemaatregelen die in het bijzonder een alternatief kunnen vormen voor de toepassing van voorlopige hechtenis. Het ontwerp-kaderbesluit voorziet, kort gezegd, in de tenuitvoerlegging van deze controlemaatregelen in andere lidstaten dan de lidstaat waarin deze maatregelen zijn genomen. De verdachte die in een andere lidstaat de hem opgelegde verplichtingen niet naleeft, kan als gevolg daarvan worden overgeleverd aan de lidstaat waar het bevel werd uitgevaardigd en het strafproces zal plaatsvinden.

Een aantal punten van verschil met het ontwerp-kaderbesluit inzake procedurele rechten springt in het oog. Het belangrijkste verschilpunt is wel dat het bij

---

<sup>26</sup> Zie noot 11.

het surveillancebevel gaat om een concrete poging om de achterstandpositie waarin bepaalde 'buitenlandse' verdachten zich bij de toepassing van voorarrest in vergelijking met andere verdachten bevinden door wederzijdse justitiële samenwerking te verminderen. Dit voorstel heeft een duidelijke grondslag in artikel 31 van het Unieverdrag nu de woonplaats van de verdachte in een andere lidstaat aan de strafzaak een grensoverschrijdende dimensie verleent. De achterstandspositie van deze buitenlandse verdachten kan bovendien niet goed zonder wederzijdse samenwerking worden gereduceerd.

Deze verschillen tussen de beide voorstellen maken duidelijk dat harmonisatie van strafprocesrecht binnen de Europese Unie moeilijker ligt en de voordelen daarvan als minder evident worden ervaren naarmate het verband met strafrechtelijke samenwerking tussen de lidstaten zwakker is. Het is voorspelbaar dat de problemen waarin het voorstel van de commissie inzake procedurele rechten verzeild is geraakt, ook te wachten staan aan de meeste andere voornemens van de commissie om het wederzijds vertrouwen in de justitie te vergroten. Bijvoorbeeld die met betrekking tot de onschuldpresumptie, het nemo tenetur-beginsel, en de zorgvuldigheid bij het verkrijgen en het omgaan met bewijsmateriaal. Het Verdrag van Lissabon van 13 december 2007<sup>27</sup> zal daaraan hoogstwaarschijnlijk niets veranderen. Wel is het waar dat dit verdrag, in navolging van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa van 29 oktober 2004,<sup>28</sup> in zijn artikel over justitiële samenwerking in strafzaken uitdrukkelijk rept van het vaststellen van minimumvoorschriften die betrekking hebben op 'de rechten van personen in de strafvordering'. Maar net als in artikel 31 van het tegenwoordige Unieverdrag het geval is, kunnen strafprocessuele minimumnormen alleen worden vastgesteld voor zover dat nodig is ter bevordering van de wederzijdse samenwerking. Het politieke debat tussen de lidstaten over de rechtsgrondslag van harmoniserende maatregelen zal dus blijven wat het is. Wel is het denkbaar dat de uitkomst van dat debat anders zal uitvallen wanneer in een wat verdere toekomst eenmaal besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid mogelijk is geworden.

Los van de vraag naar de rechtsgrondslag voor harmonisatie van nationaal strafprocesrecht blijven er vragen naar het nut en de uitvoerbaarheid daarvan, en dan vooral als het gaat om de grootschalige harmonisatie waarop het totaal van alle voorstellen en gedachten van de Europese Commissie vermoedelijk zou moeten uitlopen. Eén ding lijkt mij wel duidelijk: harmonisatie van strafprocesrecht is aanzienlijk moeilijker dan harmonisatie van materieel strafrecht, en wel om de reden dat de onderlinge verschillen tussen de lidstaten er zo veel groter zijn.<sup>29</sup> Men moet er dus goede redenen voor hebben, en een vaag en ongedifferentieerd gevoel van onbehagen in de justitie buiten de eigen landsgrenzen geeft eigenlijk geen werkelijk bruikbaar houvast. Het commissievoorstel inzake het Europees surveillancebevel laat zien dat rechten van verdachten op heel

27 *Pb.* 2007 C 306/57.

28 *Pb.* 2004 C 310/118.

29 Zo al Julian J.E. Schutte, Unification and Harmonisation of Criminal Procedures in the European Union, in: J.F. Nijboer en W.J.J.M. Sprangers (red.), *Harmonisation in Forensic Expertise*, Amsterdam: Thela Thesis 2000, p. 52-54.

specifieke terreinen aanzienlijk verbeterd kunnen worden door middel van justitiële samenwerking. Er zijn ongetwijfeld andere specifieke terreinen van strafprocesrecht waarop soortgelijke resultaten behaald kunnen worden. En als het in het algemeen om het verhogen van het vertrouwen van burgers en overheden in de strafjustitie elders gaat, heeft het misschien voorlopig bij uitstek zin om dit na te streven door het nemen van vertrouwenwekkende maatregelen die de naleving van bestaande strafprocessuele regels en beginselen kunnen bevorderen, eerder dan door het harmoniseren van die regels en beginselen zelf. Wat de commissie in haar Groenboek over procedurele waarborgen van 2003 terecht onderkende, was het belang van 'Europese optimale werkwijzen' die beogen 'de praktische werking' van reeds bestaande rechten 'efficiënter en zichtbaarder te maken'.<sup>30</sup> Die gedachte speelde ook in haar voorstel voor een kaderbesluit inzake procedurele rechten een rol maar werd overwoekerd door ambitieuzere doelstellingen. Zij bleef vooral behouden in het alternatieve voorstel van een aantal lidstaten voor een resolutie, hoe vrijblijvend en vaag dat voorstel ook is gebleven. De openbare discussie in Nederland na de zaak van de Schiedammer parkmoord doet vermoeden dat met zulke vertrouwenwekkende maatregelen als het vastleggen van politieverhoren en het toelaten van raadslieden bij deze verhoren bijvoorbeeld nog veel winst aan vertrouwen te behalen valt.

---

<sup>30</sup> COM(2003) 75 definitief, p. 10-11.