



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.2.2003
KOM(2003) 75 endelig

GRØNBOG FRA KOMMISSIONEN

Retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU

INDHOLDSFORTEGNELSE

GRØNBOG FRA KOMMISSIONEN	1
Indledning.....	5
1. HVORFOR DET ER HENSIGTSMÆSSIGT MED EN INDSATS PÅ EU-PLAN.....	7
1.1. Baggrund.....	7
1.2. Traktaten om Den Europæiske Union.....	7
1.3. EU's charter om grundlæggende rettigheder.....	9
1.4. Meddelelse fra Kommissionen - Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed ..	9
1.5. Konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors.....	9
1.6. Program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager	10
1.7. Øget gensidig tillid.....	10
1.8. Fri bevægelighed.....	11
1.9. Tiltrædende lande.....	11
1.10. At efterkomme et udbredt ønske.....	11
1.11. Kommissionens grøn bog om en europæisk anklagemyndighed.....	12
1.12. Subsidiaritet	12
1.13. Overholdelse af forskrifterne og kontrol.....	13
2. INDKREDSNING AF GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER	14
2.1. Indledning	14
2.2. Høringen på netstedet for Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender	14
2.3. Spørgeskema til medlemsstaterne	15
2.4. Ekspertmødet	16
2.5. "Grundlæggende rettigheder".....	16
2.6. Rettigheder, der ikke er omfattet af grønbogen	17
3. FORPLIGTELSENE I MEDFØR AF TRAKTATEN OG EKSISTERENDE BESTEMMELSER	18
3.1. Indledning	18
3.2. Den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.....	18
3.3. EU's charter om grundlæggende rettigheder.....	19

3.4.	Andre instrumenter.....	20
4.	RET TIL RETSHJÆLP OG REPRÆSENTATION VED EN JURIDISK SAGKYNDIG	22
4.1.	Indledning	22
4.2.	Nuværende bestemmelser	22
4.3.	Drøftelse og spørgsmål	24
5.	RET TIL EN KOMPETENT, KVALIFICERET (ELLER AUTORISERET) TOLK OG/ELLER OVERSÆTTER, SÅLEDES AT DEN TILTALTE FORSTÅR SIGTELSENE MOD HAM OG PROCEDUREN	29
5.1.	Indledning	29
5.2.	Drøftelse og spørgsmål	31
5.2.1.	Betingelserne for at få tolke- og oversætterbistand.....	31
5.2.2.	Mulighederne for at yde tolke- og oversætterbistand.....	33
6.	EN PASSENDE BESKYTTELSE AF SÆRLIGT UDSATTE GRUPPER.....	36
6.1.	Indledning	36
6.2.	Drøftelse og spørgsmål	38
7.	KONSULÆR BISTAND	40
7.1.	Indledning	40
7.2.	Drøftelse og spørgsmål	41
8.	KENDSKAB TIL SINE RETTIGHEDER/MEDDELELSE OM RETTIGHEDER	42
8.1.	Indledning	42
8.2.	Drøftelse og spørgsmål	42
9.	OVERHOLDELSE AF OG KONTROL MED FÆLLES STANDARDER	44
9.1.	Indledning	44
9.2.	Gennemførelse af evalueringen.....	45
9.3.	Evalueringsredskaber	45
9.4.	Sanktioner	46
9.5.	Konklusioner	46
	Spørgsmål.....	48
	Generelle bemærkninger	48
1	Er det hensigtsmæssigt at tage et initiativ på EU-plan vedrørende retssikkerhedsgarantier?	48
	Repræsentation ved en juridisk sagkyndig.....	48

Bistand af juridiske oversættere og retstolke	49
Beskyttelse af udsatte grupper.....	50
Konsulær bistand.....	50
Meddelelsen om rettigheder	51
Evaluerings og overvågning	51
Relevante bestemmelser i de eksisterende traktater	52

GRØNBOG FRA KOMMISSIONEN

Retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU

INDLEDNING

Denne grøn bog er næste skridt i høringsproceduren med henblik på i medlemsstaterne at fastlægge fælles minimumsstandarder for retssikkerheden for personer, der er mistænkt, tiltalt, retsforfulgt eller dømt for strafferetlige overtrædelser. Det vil blive overvejet, hvad disse fælles minimumsstandarder kan bestå i, og hvilke områder de kan anvendes på.

Det er vigtigt, at retsmyndighederne i hver enkelt medlemsstat har tillid til retsvæsenet i de andre medlemsstater. Fra maj 2004 vil dette gælde for 25 i stedet for 15 medlemsstater. Tiltro til retssikkerheden og en retfærdig rettergang er med til at styrke den tillid. Det er derfor ønskeligt, at der i hele EU findes visse fælles minimumsstandarder, selv om det er op til den enkelte medlemsstat at beslutte, hvordan disse standarder skal overholdes.

Kommissionen har det seneste år foretaget en undersøgelse af retssikkerhedsgarantierne. I den forbindelse offentliggjorde den i januar og februar 2002 et omfattende høringsoplæg på flere sprog på netstedet for Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender. I dette dokument blev de områder afstukket, som de kommende foranstaltninger vil fokusere på, og berørte parter blev anmodet om at komme med bemærkninger og svar.

Samtidig blev der til medlemsstaterne sendt et spørgeskema vedrørende retssagers forskellige aspekter i de respektive retssystemer.

På grundlag af besvarelserne af disse to dokumenter indkredsede Kommissionen følgende områder, som det umiddelbart vil være hensigtsmæssigt at se nærmere på:

- mulighed for repræsentation ved en retlig sagkyndig både før og under retssagen
- mulighed for tolke- og oversætterbistand
- informering af mistænkte og tiltalte om deres rettigheder ("meddelelse om rettigheder")
- sikring af, at navnlig mistænkte og tiltalte, der er udsatte, får en ordentlig beskyttelse
- konsulær bistand til udlændinge i fængsel.

Efter en drøftelse af, hvorfor det er hensigtsmæssigt med en indsats på EU-plan på dette område, vil der i grønbogen blive fokuseret på disse fem områder, og det vil blive overvejet, hvordan det er muligt at vurdere, hvorvidt medlemsstaterne opfylder deres forpligtelser. Kommissionen vil tage andre rettigheder, den har indkredset, og som det er nødvendigt at se nærmere på, op til behandling efterfølgende. I lyset af udvidelsen vil det være nødvendigt at ændre prioriteringen.

I grønbogen stilles en række specifikke spørgsmål. Svarene på disse spørgsmål og generelle bemærkninger kan, helst inden 15. maj 2003, sendes til følgende adresse:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender
Kontor B/3 - Strafferetligt samarbejde
B-1049 Bruxelles
Belgien

Fax: +32 2 296 76 34

Att.: Caroline Morgan

eller sendes med e-mail til:

caroline.morgan@cec.eu.int

Kommissionen har til hensigt at afholde en offentlig høring om retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU i 2003.

1. HVORFOR DET ER HENSIGTSMÆSSIGT MED EN INDSATS PÅ EU-PLAN

1.1. Baggrund

I mange år havde EU eller Fællesskabet ingen eksplicit kompetence for så vidt angår menneskerettighederne i forbindelse med straffesager. De Europæiske Fællesskabs Domstol (EF-Domstolen) blev engang imellem anmodet om at se nærmere på forholdet mellem fællesskabsretten og menneskerettighederne, og den fremkom med nogle konstruktive udtalelser¹, men Fællesskabet havde ingen instrumenter vedrørende eller holdning til retten til en retfærdig rettergang. EF-Domstolen har imidlertid fastslået, at det er vigtigt, at disse bliver respekteret². Da der ikke findes relevante bestemmelser i traktaten herom, har EF-Domstolen været hovedkilden i forbindelse med Fællesskabets strategi vedrørende retten til en retfærdig rettergang. I 1996 statuerede EF-Domstolen, at således som fællesskabsretten var på daværende tidspunkt, manglede Fællesskabet kompetence til at tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention³, men på det tidspunkt var man begyndt at anvende bestemmelser om en retfærdig rettergang på fællesskabsplan. I Maastricht-traktaten⁴, der blev undertegnet i 1992, fastsættes det, at spørgsmål på det nye område retlige og indre anliggender "skal behandles under overholdelse af den europæiske konvention om menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder af 4. november 1950"⁵. Disse "spørgsmål af fælles interesse" omfattede det retlige samarbejde og politisamarbejdet med henblik på at bekæmpe terrorisme og andre former for grov kriminalitet. I 1997 blev traktaten om Den Europæiske Union (TEU) i medfør af Amsterdam-traktaten eksplicit ændret, idet EU's kompetence i forbindelse med det politimæssige og retlige samarbejde blev styrket for derved at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Et af de underliggende principper, jf. artikel 6, var, at menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder respekteres i EU.

1.2. Traktaten om Den Europæiske Union

Fra 1997, hvor Amsterdam-traktaten blev undertegnet, har EU, der erklærer at "bygge på" overholdelse af menneskerettighederne og grundlæggende frihedsrettigheder, arbejdet for at sikre, at disse rettigheder respekteres inden for EU. I artikel 7 i TEU fastsættes meget strenge sanktioner for overtrædelse af forpligtelsen til at respektere disse rettigheder. Det er den erklæring, der er baggrunden for dette initiativ.

¹ F.eks. sag 29/69, Stauder mod City of Ulm, Sml. 1969, s. 107, hvori EF-Domstolen accepterede, at fællesskabsretten ikke skulle have forrang for nationalt beskyttede menneskerettigheder, og Nold mod Kommissionen, Sml. 1974, s. 491, hvori Domstolen udtalte, at "disse grundrettigheder hører til de almindelige retsgrundsætninger, som den skal beskytte" (præmis 13).

² F.eks. i sag C-49/88, Al-Jubail Fertilizer Company og Saudi Arabian Fertilizer Company mod Rådet, Sml. 1991 I, s. 3187, hvori EF-Domstolen understregede betydningen af en fair høring, og i sag 46/87 og 227/88, Hoechst AG mod Kommissionen, Sml. 1989, s. 2859, hvori den fastslog, at ".... må der navnlig lægges vægt på hensynet til en overholdelse af kontradiktionsprincippet, hvis grundlæggende karakter mange gange er blevet fremhævet"

³ Udtalelse 2/94 om Fællesskabets tiltrædelse af konventionen til beskyttelse af menneskerettighederne og grundlæggende frihedsrettigheder, Sml. 1996 I, s. 1759.

⁴ Traktaten om Den Europæiske Union undertegnet i Maastricht den 7.2.1992.

⁵ Artikel K.2 i afsnit VI - Bestemmelser om samarbejde om retlige og indre anliggender.

Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) som ændret ved Nice-traktaten trådte i kraft i februar 2003.

I artikel 6 og 7 fastsættes følgende:

"Artikel 6

1. Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles.

2. Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.

(...)

4. Unionen tilvejebringer de nødvendige midler for at nå sine mål og gennemføre sin politik.

Artikel 7

1. På begrundet forslag af en tredjedel af medlemsstaterne, Europa-Parlamentet eller Kommissionen kan Rådet med et flertal på fire femtedele af sine medlemmer efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at der er en klar fare for, at en medlemsstat groft overtræder principper i artikel 6, stk. 1, og rette passende henstillinger til denne medlemsstat. Inden Rådet fastslår dette, hører det den berørte medlemsstat, og det kan efter samme fremgangsmåde anmode uafhængige personer om inden for en rimelig frist at fremlægge en rapport om situationen i den pågældende medlemsstat. Rådet efterprøver regelmæssigt, om de forhold, der har fået Rådet til at fastslå ovennævnte, stadig er gældende.

2. Rådet kan i dets sammensætning af stats- og regeringschefer med enstemmighed på forslag af en tredjedel af medlemsstaterne eller Kommissionen og efter samstemmende udtalelse fra Europa-Parlamentet fastslå, at en medlemsstat groft og vedvarende overtræder principper i artikel 6, stk. 1, efter at have opfordret den pågældende medlemsstats regering til at fremsætte sine bemærkninger.

3. Hvis en overtrædelse som omhandlet i stk. 2 er fastslået, kan Rådet med kvalificeret flertal beslutte at suspendere visse af de rettigheder, der følger af anvendelsen af denne traktat på den pågældende medlemsstat, herunder de stemmerettigheder, der er tillagt repræsentanten for den pågældende medlemsstats regering i Rådet. Rådet tager i så fald hensyn til en sådan suspensions mulige følger for fysiske og juridiske personers rettigheder og forpligtelser. Den pågældende medlemsstat er under alle omstændigheder fortsat bundet af sine forpligtelser i henhold til denne traktat.

4. Rådet kan senere med kvalificeret flertal beslutte at ændre eller tilbagekalde foranstaltninger, der er truffet i medfør af stk. 3, som følge af ændringer i den situation, som har ført til, at de blev indført.

5. Ved anvendelsen af denne artikel træffer Rådet afgørelse uden at tage den pågældende medlemsstats regeringsrepræsentants stemme i betragtning. Det forhold, at medlemmer, der er til stede eller repræsenteret, undlader at stemme, hindrer ikke vedtagelsen af de i stk. 2

omhandlede afgørelser. Kvalificeret flertal defineres som samme forholdsmæssige andel af de berørte rådsmedlemmers vægtede stemmer som den, der er fastsat i artikel 205, stk. 2, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Dette stykke gælder også, hvis stemmerettigheder suspenderes i medfør af stk. 3.

6. Ved anvendelsen af stk. 1 og 2 træffer Europa-Parlamentet afgørelse med et flertal på to tredjedele af de afgivne stemmer og et flertal af sine medlemmer."

1.3. EU's charter om grundlæggende rettigheder

I december 2000 underskrev Europa-Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet i fællesskab og proklamerede højtideligt Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter benævnt "EU's charter"). EU's charter omfatter alle EU-borgernes civile, politiske, økonomiske og sociale rettigheder, og sammenfatter medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og internationale forpligtelser. Et væsentligt aspekt ved chartret er, at det slås fast, at EU er et politisk fællesskab snarere end blot en økonomisk organisation. Derudover bekræftes det heri, at respekten for de grundlæggende rettigheder er grundlaget for hele fællesskabsretten.

De rettigheder, der beskrives, er fordelt på seks kapitler: værdighed, friheder, ligestilling, solidaritet, borgerne i Unionens medlemsstater og retfærdighed i retssystemet. Det relevante kapitel i chartret er det om retfærdighed i retssystemet (artikel 47-50). I lighed med menneskerettighedskonventionen fastsættes princippet om en retfærdig rettergang heri. Chartret indeholder bestemmelser om uskyldsformodning og om legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf. Det udvider desuden princippet om forbud mod dobbelt strafforfølgning (ne bis in idem-princippet) til hele EU.

1.4. Meddelelse fra Kommissionen - Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed

I juli 1998 afstak Kommissionen sine idéer for et "område med frihed, sikkerhed og retfærdighed" i en meddelelse⁶. Den fastslog heri, at den ville se nærmere på, hvilken funktion et "område med retfærdighed" burde have. "Formålet er at give borgerne i hele EU en fælles retsfølelse." Dette skete ved at gøre det lettere at retsforfølge dem, der truer den enkeltes og samfundets frihed og sikkerhed, samtidig med at de individuelle rettigheder respekteres. Det var nødvendigt at sikre anvendelsen af minimumsstandards for beskyttelse af de individuelle rettigheder som modvægt mod foranstaltningerne i forbindelse med det retlige samarbejde, som øger anklagemyndighedens, domstolens og efterforskernes beføjelser. I medfør af meddelelsen forpligtede Kommissionen sig til at sikre "respekten for de individuelle rettigheder".

1.5. Konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors

I konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors⁷ i 1999 blev princippet om gensidig anerkendelse stadfæstet som "hjørnestenen i det retlige samarbejde"⁸, og det blev fastslået, at "en øget gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme sammen med den

⁶ KOM(1998) 459 endelig af 14.7.1998, "Mod et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed".

⁷ Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15.-16.10.1999.

⁸ Punkt 33 i formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15.-16.10.1999.

nødvendige indbyrdes tilnærmelse af lovgivningen vil kunne lette samarbejdet mellem myndighederne *og fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder*"⁹ (punkt 33).

1.6. Program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager

I meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet af 26. juli 2000 om gensidig anerkendelse af endelige afgørelser i straffesager¹⁰ anfører Kommissionen i afsnit 10 under titlen "Beskyttelse af individuelle rettigheder", at "man må [...] sikre, at behandlingen af mistænkte og retten til forsvar ikke påvirkes negativt af princippet gennemførelse, men endda at sikkerhedsforanstaltningerne forbedres gennem processen".

I Rådets program af 15. januar 2001 for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager¹¹ fastsættes det i indledningen, at "gensidig anerkendelse ikke kun skal gøre det muligt at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne, men også beskyttelsen af personers rettigheder"¹². I programmet opstilles 24 specifikke foranstaltninger for gensidig anerkendelse, hvoraf nogle, f.eks. den europæiske arrestordre, er blevet gennemført¹³. Det anføres desuden, at "på hvert af disse områder hænger omfanget af den gensidige anerkendelse snævert sammen med eksistensen og indholdet af visse parametre, som betinger effektiviteten af øvelsen". Disse parametre omfatter "mekanismerne for beskyttelse af [...] mistænkte rettigheder" (parameter 3) og "definition af fælles minimumsstandarde, der er nødvendige for at lette anvendelsen af princippet om gensidig anerkendelse" (parameter 4). Det er vigtigt nu at sikre, at programmets målsætning om at øge beskyttelsen af den enkeltes rettigheder tager konkret form, samtidig med at der tages det nødvendige hensyn til disse parametre.

For at respektere det tilsagn, der blev givet i forbindelse med de foregående foranstaltninger, har Kommissionen taget dette initiativ for at sikre en minimumsbeskyttelse af mistænkte og tiltalte i straffesager i hele EU. Det forberedende arbejde på området har givet stof til en række overvejelser, som det nu er hensigtsmæssigt at se nærmere på.

1.7. Øget gensidig tillid

Gensidig anerkendelse er baseret på gensidig tillid mellem medlemsstaternes retssystemer. For at sikre den gensidige tillid er det ønskeligt, at medlemsstaterne enes om et standardsæt retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte. Det ønskede slutresultat af dette initiativ er derfor at sætte fokus på omfanget af harmonisering, som i praksis vil øge den gensidige tillid. EU-landene har alle undertegnet den væsentligste konvention, hvori disse standarder fastsættes, nemlig den europæiske menneskerettighedskonvention, således at instrumentet for at skabe den gensidige tillid allerede er på plads. Problemet er nu at udvikle praktiske redskaber, der er med til at gøre anvendelsen af disse standarder mere synlige og effektive på EU-plan. Formålet med denne grønbog er også at sikre, at rettighederne ikke er "teoretiske eller illusoriske" i EU, men snarere "konkrete og effektive". Forskelle i den måde, hvorpå menneskerettighederne i praksis omsættes i national retspleje, afslører ikke nødvendigvis

⁹ Punkt 33 i konklusionerne af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors.

¹⁰ KOM(2000) 495 endelig.

¹¹ 2001/C 12/02.

¹² (Rådets og Kommissionens) program for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, EFT C 12 af 15.1.2001, s. 10.

¹³ Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, (2002/584/RIA), EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1.

overtrædelser af menneskerettighedskonventionen. Afvigende praksis kan imidlertid bringe den gensidige tillid, der udgør grundlaget for den gensidige anerkendelse af retsafgørelser, i fare. Dette berettiger EU's indsats i medfør af artikel 31, litra c), i TEU-traktaten. EU's indsats skal ikke nødvendigvis ske ved indblanding i medlemsstaternes forhold og forpligte disse til i væsentlig grad at ændre deres strafferet, men snarere ved at fremme "bedste praksis i EU" med henblik på at lette og gøre udnyttelsen i praksis af disse rettigheder mere effektiv og synlig. Det siger sig selv, at indsatsen på ingen måde vil være med til at mindske det nuværende beskyttelsesniveau i medlemsstaterne.

1.8. Fri bevægelighed

Kommissionen anførte i sin meddelelse af 14. juli 1998 om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, at retsprocedurerne praktisk talt bør yde de samme retsgarantier overalt, således at sagsbehandlingen ikke adskiller sig nævneværdigt fra den ene domstol til den anden. EU-borgerne og personer med ophold i EU-landene kan med rette forvente i hele EU at finde tilsvarende standarder for så vidt angår beskyttelsen i forbindelse med straffesager som i hans eller hendes eget land.

1.9. Tiltrædende lande

På Det Europæiske Råds møde i København i 1993 fastsatte medlemsstaterne tiltrædelseskriterierne¹⁴ for ansøgerlandene, herunder en garanti for, at menneskerettighederne ville blive respekteret. På Det Europæiske Råds møde i København i 2002 blev tiltrædelsesforhandlingerne med ti lande afsluttet¹⁵. Landene tiltræder pr. 1. maj 2004 afhængig af de respektive ratifikationsprocedurer. Afslutningen af forhandlingerne indebærer, at de tiltrædende lande skal opfylde tiltrædelseskriterierne.

Tiltrædelsestraktaten vil indeholde en beskyttelsesklausul inden for retlige og indre anliggender i tilfælde af, at en ny medlemsstat i alvorlig grad ikke opfylder sine forpligtelser for så vidt angår omsættelsen, gennemførelsen eller anvendelsen af EF-retten vedrørende gensidig anerkendelse i forbindelse med civil- og strafferetlige sager, eller der er umiddelbar risiko for, at den ikke vil gøre det.

Kommissionen vil fortsat frem til tiltrædelsen holde øje med, at de løfter, de tiltrædende lande afgav i forbindelse med forhandlingerne, herunder på området retlige og indre anliggender, indfries.

1.10. At efterkomme et udbredt ønske

Der er stigende ønske fra forskellige steder (f.eks. organisationer i civilsamfundet og menneskerettighedsorganisationer, medier og Europa-Parlamentet) om, at Kommissionen gør en indsats på området. Dette gælder så meget desto mere, som det er den logiske modvægt til andre foranstaltninger vedrørende gensidig anerkendelse¹⁶. Det påpeges desuden, at det er hensigtsmæssigt, at Kommissionen tager dette initiativ for at sikre ækvivalens i hele EU,

¹⁴ For at blive fuldgældigt medlem af EU kræves det, at ansøgerlandet har *stabile institutioner, som garanterer demokratiet, retsstaten, menneskerettighederne og respekten for og beskyttelsen af mindretal*, at det har en fungerende markedsøkonomi og evne til at klare konkurrencepresset og de øvrige markeds kræfter i EU. Det skal kunne leve op til de forpligtelser, der følger med medlemskab. Det vil blandt andet sige, at landet skal tilslutte sig EU's politiske, økonomiske og monetære mål.

¹⁵ KOM(2002) 700 endelig af 9.10.2002. De ti lande er Cypern, Tjekkiet, Estland, Ungarn, Letland, Litauen, Malta, Polen, Slovakiet og Slovenien.

¹⁶ F.eks. den europæiske arrestordre (jf. fodnote 13).

således at det via en eventuel aftale på området undgås, at særlige nationale eller geografiske retlige traditioner risikerer at påvirke den endelige tekst. Man kan håbe på, at Kommissionens initiativ vil sikre neutralitet.

1.11. Kommissionens grøn bog om en europæisk anklagemyndighed

I Kommissionens grøn bog om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en Europæisk anklagemyndighed, der blev vedtaget den 11. december 2001¹⁷, behandlede Kommissionen også problemet med hensigtsmæssige retssikkerhedsgarantier på EU-plan, navnlig i lyset af en eventuel fremtidig europæisk anklagemyndighed, der skal forestå undersøgelser i hele EU. Den høringsprocedure, der blev iværksat med grønbogen om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed, var med til yderligere at sætte gang i debatten om et generelt problem, nemlig en hensigtsmæssig beskyttelse på EU-plan af de personlige rettigheder, og var således med til at sætte fokus på behovet for et særligt initiativ vedrørende dette problem.

1.12. Subsidiaritet

Til trods for ovenstående er det nødvendigt at holde sig for øje, at i henhold til subsidiaritetsprincippet har medlemsstaterne ret til selvbestemmelse på området¹⁸. Formålet med subsidiaritetsprincippet er at sikre, at beslutningerne træffes så tæt på borgerne som muligt, og at hvis der gøres en indsats på fællesskabsplan, skal den være berettiget i lyset af de muligheder, der foreligger på nationalt, regionalt eller lokalt plan. Det betyder, at EU ikke skal træffe foranstaltninger, medmindre det er klart, at dette er mere effektivt end at træffe foranstaltninger på nationalt, regionalt eller lokalt plan. Subsidiaritetsprincippet hænger tæt sammen med principperne om proportionalitet og nødvendighed, i medfør af hvilke en foranstaltning på EU-plan ikke skal gå videre end til det, der er nødvendigt for at nå traktatens målsætninger.

Kommissionen finder, at på dette område vil kun en indsats på EU-plan være effektiv for at sikre *fælles* standarder. Hidtil har medlemsstaterne på nationalt plan overholdt deres forpligtelser for så vidt angår en retfærdig rettergang, således som de hovedsagelig er fastsat af EF-Domstolen, og dette har ført til forskelle i beskyttelsesniveauet i de forskellige medlemsstater.

Som forklaret ovenfor under punkt 1.7 kan sådanne forskelle være til hinder for udviklingen i praksis af den gensidige tillid. Der er derfor et tydeligt behov for gennem konkrete foranstaltninger, der tager sigte på at fastlægge fælles standarder, at støtte den gensidige tillid, således at disse rettigheder overholdes i hele EU. I alle forslag fra Kommissionen vil der blive taget hensyn til nationale karakteristika. I Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed¹⁹ bedst kan gennemføres, anføres det specifikt, at

¹⁷ KOM(2001) 715 endelig.

¹⁸ I artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (som finder anvendelse i medfør af artikel 2 i TEU) fastsættes følgende:

"Fællesskabet handler inden for rammerne af de beføjelser og mål, der er tillagt det ved denne traktat. På de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, handler Fællesskabet, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor, på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger, bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Fællesskabet handler kun i det omfang, det er nødvendigt for at nå denne traktats mål."

¹⁹ EFT C 19 af 23.1.1999, s. 1.

"nærhedsprincippet, som gælder for alle aspekter af EU's indsats, er af særlig relevans for oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed".

For så vidt angår de specifikke mål i TEU, der udgør retsgrundlaget og begrundelsen for dette initiativ, er følgende bestemmelser relevante:

EU-traktatens artikel 31:

"Fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter:

a) fremme og fremskyndelse af samarbejdet mellem kompetente ministerier og retlige eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne vedrørende retspleje og fuldbyrdelse af afgørelser

[..]

c) sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet [....]", der skal afvejes mod:

EU-traktatens artikel 33:

"Dette traktatafsnit [Afsnit VI] er ikke til hinder for, at medlemsstaterne kan udøve deres beføjelser med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed."

Ved at gøre retsplejebestemmelserne mere sammenlignelige sikres det, at de er forenelige, og det kan kun ske gennem en indsats på EU-plan.

1.13. Overholdelse af forskrifterne og kontrol

Det er vigtigt, at rettigheder hurtigt og på samme måde kan gøres gældende i medlemsstaterne. Medlemsstaterne har pligt til at sikre, at deres nationale strafferetsordninger fungerer effektivt og retfærdigt, således at Menneskerettighedsdomstolen fortsat fungerer som en sidste appelinstans og ikke oversvømmes af så mange ansøgninger, at det bliver umuligt for den at klare arbejdsbyrden.

Det sidste punkt i grønbogen vil derfor være at finde frem til, hvordan det er muligt at evaluere og sikre, at forskrifterne overholdes i forbindelse med alle efterfølgende tiltag på EU-plan. Det er hensigtsmæssigt, at Kommissionen er involveret i overvågningen og evalueringen ved hjælp af de oplysninger, medlemsstaterne eller et uafhængigt ekspertteam fremlægger. Når rammeafgørelsen er vedtaget, påhviler det Kommissionen at sikre, både at medlemsstaterne vedtager de nødvendige love og administrative forskrifter for at inkorporere rammeafgørelsen, og at denne gennemføres korrekt.

Spørgsmål 1:

Er det hensigtsmæssigt at tage et initiativ på EU-plan vedrørende retssikkerheds-garantier?

2. INDKREDSNING AF GRUNDLÆGGENDE RETTIGHEDER

2.1. Indledning

Denne grønbog er resultatet af en længere høringsprocedure med såvel de berørte parter (f.eks. advokater og eksperter på området) som regeringsrepræsentanter. Kommissionen havde behov for oplysninger om, hvilke rettigheder der på nuværende tidspunkt beskyttes af medlemsstaternes lovgivning, og hvilke rettigheder eksperter på området fandt var væsentlige for at sikre en retfærdig rettergang. Derudover ønskede Kommissionen at handle så hurtigt som muligt, idet denne foranstaltning udgjorde kernen i programmet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser, og adskillige af foranstaltningerne i dette program var ved at blive gennemført. Dette var i vidt omfang årsagen til, at Kommissionen besluttede ikke at gennemføre en undersøgelse. Erfaringer har vist, at det kan være en længerevarende proces at lade et uafhængigt forskningsinstitut foretage en undersøgelse, og at resultatet kan variere. Kommissionen har derfor besluttet at forske så meget som muligt selv, og i vidt omfang lade så mange parter som muligt komme til orde for at høre deres synspunkter. Hovedredskabet har været en høring, navnlig via Kommissionens netsted, men den har også haft møder med eksperter fra forskellige ngo'er og var glad for at høre deres synspunkter, og den har sendt repræsentanter til relevante konferencer og seminarer. Derudover har den gennemført en beskeden undersøgelse af de nuværende bestemmelser i medlemsstaterne ved hjælp af et spørgeskema.

I begyndelsen af 2002 blev der lagt et høringsoplæg på adskillige sprog ud på netstedet for Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender²⁰, som afstedkom mange reaktioner. Kommissionen modtog ca. 100 bidrag (fra ministerier, erhvervsorganisationer, ngo'er og enkeltpersoner).

Der blev også sendt et spørgeskema til alle medlemsstaternes justitsministerier vedrørende den nuværende situation i deres strafferetssystem. Da Kommissionen havde modtaget reaktionerne på høringsoplægget og besvarelserne af spørgeskemaet og analyseret dem, kunne den indkalde en gruppe eksperter med henblik på intensive drøftelser.

Den 7.-8. oktober blev der holdt et møde med deltagelse af 50 eksperter, der var nationalt udpegede repræsentanter (én pr. medlemsstat), universitetsfolk/fagfolk, som Kommissionen havde udvalgt (én pr. medlemsstat) og repræsentanter for ngo'er.

2.2. Høringen på netstedet for Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender

Høringsoplægget var første skridt for at høre eksperternes synspunkter. I denne tidlige fase var Kommissionen imidlertid ikke sikker på, hvilke områder der ville blive opfattet som prioriterede, eller hvor meget en enkelt foranstaltning ville kunne dække. Høringsoplægget indeholdt derfor en liste over alle de rettigheder, der kan behandles i fremtidige grønbøger; formålet var at vurdere, hvilke rettigheder man uden for Kommissionen fandt først og fremmest burde sikres på EU-plan.

Der indkom over 100 svar, der gik lige fra enkle undersøgelser til lange diskussionsoplæg, der dækkede alle emnerne i høringsoplægget. Svarene kom fra studerende, fagfolk, advokatsamfund, ministerier, organisationer for borgerlige frihedsrettigheder og universitetsfolk. Der kom svar fra statsborgere i næsten alle medlemsstaterne.

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

I høringsoplægget blev der navnlig bedt om bemærkninger til følgende spørgsmål:

- i) Hvorvidt det er hensigtsmæssigt at indføre en ordning, der sikrer, at mistænkte/tiltalte bliver gjort opmærksom på deres rettigheder ("meddelelse om rettigheder").
- ii) Hvordan udsatte grupper kan tilbydes en højere grad af beskyttelse.
- iii) Følgende særlige rettigheder:
 - a. Ret til at blive anset for uskyldig, indtil det modsatte er bevist.
 - b. Ret til at informere nogen om frihedsberøvelsen.
 - c. Ret til retshjælp og juridisk bistand.
 - d. Ret til en kompetent, kvalificeret (eller autoriseret) tolk og/eller oversætter.
 - e. Ret til at betale en kaution (foreløbig løsladelse), når det er hensigtsmæssigt.
 - f. Ret til ikke at fremkomme med belastende vidneudsagn mod sig selv.
 - g. Ret til konsulær bistand (hvis den pågældende ikke er statsborger i det land, hvor han eller hun retsforfølges).
 - h. Retfærdighed i forbindelse med bevisoptagelse og bevisførelse (herunder anklagemyndighedens pligt til ikke at skjule bevismateriale).
 - i. Ret til retlig kontrol med retsafgørelser og/eller til at anke domme.
 - j. Særlige garantier vedrørende varetægtsfængsling, både før og efter domsafsigelse.
 - k. Forbud mod dobbeltstrafforfølgning (ne bis in idem-princippet)

Kommissionen var også interesseret i at høre om afsigelse af udeblivelsesdomme.

Høringsoplægget blev modtaget med begejstring af dem, der arbejder i marken, og Kommissionen var meget taknemmelig for den konstruktive opbakning og rådgivning, den fik. Oversætter- og tolkeorganisationer har været særlig behjælpelige, da dette specialiserede område var et af dem, Kommissionen havde færrest oplysninger om. Mange af dem, der er kommet med indlæg, fandt, at forslaget om at indføre en "meddelelse om rettigheder", dvs. et kort dokument, der gives til mistænkte på et så tidligt tidspunkt som muligt, måske ved arrestationen, var godt. Dette forhold, og fordi det forekom at være en omkostningseffektiv og let gennemførlig foranstaltning, gjorde, at Kommissionen besluttede at medtage det blandt forslagene i grønbogen.

2.3. Spørgeskema til medlemsstaterne

I begyndelsen af 2002 blev der sendt et spørgeskema til medlemsstaternes regeringer via repræsentationerne i Bruxelles. Det indeholdt en række spørgsmål vedrørende mange aspekter af strafferetssystemerne, herunder det budget, der er afsat til retshjælp, bevilling af retshjælp, oversætter-/tolkebistand i straffesager samt indkredsning og behandling af udsatte mistænkte. I de fleste tilfælde var det medlemsstaternes justits- og indenrigsministerier, der besvarede spørgsmålene, men nogle spørgsmål blev besvaret af de nationale statistiske kontorer og andre tjenester.

På grundlag af svarene kunne Kommissionen danne sig et billede af den nuværende situation og finde ud af, hvor den mest effektivt kunne gøre en indsats. Det blev navnlig tydeligt, at der blev bevilget retshjælp på meget forskellige måder i de forskellige medlemsstater, og at når det drejede sig om udsatte mistænkte, var der kun helt enighed om at betragte børn som udsatte.

2.4. Ekspertmødet

Der blev udarbejdet et diskussionsoplæg med henblik på ekspertmødet. På det tidspunkt var det allerede klart, at de mest lovende områder, der umiddelbart ville kunne tages fat på, var bevilling af retshjælp, oversætter- og tolkebistand, "meddelelsen om rettigheder" og indkredsning af udsatte mistænkte. Set ud fra et europæisk synspunkt var det også klart for Kommissionen, at mistænkte af udenlandsk nationalitet let kunne være dårligt stillet og måske særligt udsatte. Kommissionen planlagde at tage spørgsmålet om oversætter- og tolkebistand og om medtagelse af udlændinge i kategorierne over udsatte mistænkte op til overvejelse. Det blev endvidere besluttet at supplere disse foranstaltninger med en anden, der fandt anvendelse på udenlandske mistænkte - nemlig at sikre, at de blev tilbudt konsulær bistand i overensstemmelse med en eksisterende konvention vedrørende dette, som alle medlemsstaterne allerede var part i.

I diskussionsoplægget blev de fem områder, Kommissionen havde besluttet at fokusere på på dette trin, afstukket, og de dannede grundlaget for drøftelserne.

2.5. "Grundlæggende rettigheder"

Det blev konkluderet, at selv om alle rettigheder, der er omfattet af begrebet "en retfærdig rettergang" var vigtige, var nogle rettigheder så grundlæggende, at de skulle prioriteres på dette trin. Først og fremmest var der retten til retshjælp og juridisk bistand. Hvis en sigtet ikke har en advokat, er det mindre sandsynligt, at den pågældende kender sine øvrige rettigheder og dermed får disse respekteret. Kommissionen anser denne ret for at udgøre grundlaget for alle andre rettigheder. Derefter er det nødvendigt, at den mistænkte eller tiltalte forstår, hvad han eller hun anklages for, og sagsforløbet; det er således vigtigt, at personer, der ikke forstår det sprog, der anvendes i retssagen, får mulighed for tolkebistand og for at få oversat væsentlige dokumenter. Kommissionens høring viste, at der var stor opbakning til "meddelelsen om rettigheder", hvorved en mistænkt skriftligt får oplysninger vedrørende sine grundlæggende rettigheder på et sprog, han eller hun forstår. Mange af dem, der kom med indlæg, var enige med Kommissionen i, at rettigheder kun har virkning, hvis den mistænkte kender dem - dette forekom Kommissionen at være en enkel og billig måde at sikre, at alle mistænkte kender deres rettigheder. Kommissionen ønskede at medtage et afsnit om de mest udsatte i samfundet, selv om det har vist sig ikke at være let at indkredse, hvem det egentlig er. Den har derfor foreslået, at medlemsstaterne kræver, at deres politi- og retsmyndigheder overvejer spørgsmålet om, hvorvidt en mistænkt eller tiltalt eventuelt er udsat, og at de træffer hensigtsmæssige foranstaltninger uden dog at gå så langt, at det nøjagtigt fastlægges, hvem der skal betragtes som "udsat". Kommissionen finder, at hvis spørgsmålet om, hvem der eventuelt er udsat, stilles på et tidligt tidspunkt i sagsforløbet, og der samtidig træffes hensigtsmæssige foranstaltninger, vil det medføre en forbedring for de berørte personer. Da Kommissionen havde fundet frem til, at udlændinge var dårligere stillet i forbindelse med straffesager, ønskede den at medtage en foranstaltning, der uden tvivl er til nytte for en udlænding, nemlig tilbuddet om konsulær bistand. Denne ret har principielt eksisteret i mange år, men Kommissionen ønskede at benytte denne lejlighed til at sikre, at den blev fuldt respekteret ved at medtage den i denne grønne bog som en naturlig følge af de øvrige rettigheder for udlændinge, den fremsætter forslag om.

Sigtet med denne grøn bog er ikke at skabe nye rettigheder eller at holde øje med, at de rettigheder, der allerede eksisterer i medfør af menneskerettighedskonventionen eller andre instrumenter, respekteres, men snarere at indkredse de eksisterende rettigheder, Kommissionen anser for at være grundlæggende, og gøre dem mere synlige.

2.6. Rettigheder, der ikke er omfattet af grøn bogen

Alle de rettigheder, der er omhandlet i høringsoplægget, vil blive behandlet af Kommissionen i overensstemmelse med den prioritering, der vil blive foretaget i et EU bestående af 25 medlemsstater.

To af de rettigheder, Kommissionen havde indkredset, viste sig at kræve særskilte foranstaltninger, hvis de skulle behandles retfærdigt. Det var retten til løsladelse mod kaution (midlertidig løsladelse under retssagen) og retten til at få bevismateriale behandlet retfærdigt.

Arbejdet vedrørende retten til løsladelse mod kaution (der også omfatter betingelserne for varetægtsfængsling), der i sig selv er vigtig, blev på et tidligt tidspunkt skilt ud fra arbejdet vedrørende andre sikkerhedsforanstaltninger. Det udgør kernen i en foranstaltning i forbindelse med programmet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser (foranstaltning nr. 10) og vil blive behandlet mere hensigtsmæssigt som et enkeltstående spørgsmål. Kommissionens arbejdsprogram for 2003 indeholder en meddelelse om emnet. Også i arbejdsprogrammet for 2002 findes der en meddelelse om tilnærmelse, gennemførelse og anerkendelse af strafferetlige afgørelser i EU. Formålet hermed er at sikre samme behandling af domfældte i EU, således at f.eks. de, der domfældes i anden medlemsstat end deres egen, ikke forskelsbehandles som følge af deres udenlandske nationalitet.

Retfærdighed i forbindelse med behandling af bevismateriale omfatter reelt mange rettigheder og mange aspekter af retssagen. Det blev snart tydeligt, at dette område burde omfattes af en særskilt foranstaltning, da det var for bredt til at blive omfattet af en grøn bog, hvori adskillige rettigheder allerede behandles. Kommissionen besluttede derfor at afsætte mere tid til og at gennemføre en særlig undersøgelse af dette emne så snart første fase af arbejdet med retssikkerhedsgarantier var afsluttet. Den har nu påbegyndt arbejdet med en undersøgelse af garantierne for retfærdighed ved indsamling og behandling af bevismateriale. Dette vil bl.a. omfatte retten til at forholde sig tavs, retten til at lade vidner afhøre, problemet med anonyme vidner, retten til at fremlægge bevismateriale, der beviser den tiltaltes uskyld, hvorledes den såkaldte uskyldsformodning skal forstås (om der er tilfælde, hvor der kan anvendes omvendt bevisbyrde) og mange andre aspekter af bevisreglerne. I artikel 48 i EU's charter om grundlæggende rettigheder fastsættes det, at "enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans/hendes skyld er bevist i overensstemmelse med loven". Behandlingen af tiltalte, der endnu ikke er blevet domfældt i forbindelse med varetægtsfængsling, og spørgsmålet om omvendt bevisbyrde er forskellige aspekter af samme princip og vil blive behandlet i forbindelse med såvel retten til kaution som bevisførelse.

Der er en undersøgelse på vej af forbuddet mod dobbelt strafforfølgning (ne bis in idem-princippet); denne foranstaltning er omfattet af programmet for gensidig anerkendelse af retsafgørelser. I artikel 50 i EU's charter om grundlæggende rettigheder fastsættes det, at "ingen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken han/hun allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen". Grækenland har meddelt, at landet snart vil fremsætte et nyt initiativ på området, der vil blive taget hensyn til, når det skal vurderes, om det i lyset af den seneste retspraksis er nødvendigt at fremsætte supplerende forslag. Den 10. februar 2003 afgav EF-Domstolen dom i den fælles sag C-187/01 og

C-385/01 vedrørende gennemførelsen af artikel 54 i konventionen om gennemførelsen af Schengen-aftalen. Den fastslog, at en person, over for hvem der er "afsagt endelig dom", ikke kan retsforfølges i en medlemsstat for de samme strafbare handlinger, selv om ingen domstol har været involveret.

Afsigelse af udeblivelsesdomme blev ikke betragtet som et af de områder, der har førsteprioritet i forbindelse med arbejdet med retssikkerhedsgarantier, og blev følgelig udsat til senere. Kommissionen håber nu at kunne udsende en grønbog om emnet i 2004 med henblik på at fremsætte forslag til retsakter måske i slutningen af 2004 eller begyndelsen af 2005.

For så vidt angår ofre for kriminalitet er der blevet taget en række initiativer i fortsættelse af Kommissionens grønbog "Ofre for kriminalitet i Den Europæiske Union - Overvejelser om standarder og tiltag"²¹. Den 15. marts 2001 blev der vedtaget en rammeafgørelse om ofres stilling i forbindelse med straffesager²². Den 16. oktober 2002 fremsatte Kommissionen forslag til et rådsdirektiv om erstatning til ofre for forbrydelser²³.

3. FORPLIGTELSENE I MEDFØR AF TRAKTATEN OG EKSISTERENDE BESTEMMELSER

3.1. Indledning

I artikel 6 i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes følgende: "*Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.*" Kommissionen har derfor taget udgangspunkt i menneskerettighedskonventionen for at foretage en vurdering af fælles minimumsstandards. I menneskerettighedskonventionen fastsættes minimumsstandards, der er fælles for alle medlemsstater, da de er part heri. Menneskerettighedskonventionen bygger selv på retspraksis, så når der er brug for præciseringer, kan de ofte findes i domme afsagt af Menneskerettighedsdomstolen. Grønbogen sigter imidlertid ikke mod at sikre, at medlemsstaterne overholder menneskerettighedskonventionen, men snarere at sikre, at de rettigheder, der er indeholdt heri, anvendes på en mere ensartet måde i EU.

3.2. Den europæiske konvention om beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

I artikel 6 i menneskerettighedskonventionen fastlægges garantier for en retfærdig rettergang:

"Artikel 6

1. Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden for en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet

²¹ KOM(1999) 349 endelig.

²² EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

²³ KOM(2002) 562 endelig.

anklage for en forbrydelse. Dommen skal afsiges i et offentlig møde, men pressen og offentligheden kan udelukkes helt eller delvis fra retsforhandlingerne af hensyn til sædeligheden, den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, når det kræves af hensynet til mindreårige eller til beskyttelse af parternes privatliv, eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser.

2. Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist i overensstemmelse med loven.

3. Enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal mindst have ret til følgende:

a) at blive underrettet snarest muligt, udførligt og på et sprog, som han forstår, om indholdet og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham

b) at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar

c) at forsvare sig personligt eller ved bistand af forsvarer, som han selv har valgt, og, hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale for juridisk bistand, at modtage den uden betaling, når dette kræves i retfærdighedens interesse

d) at afhøre eller lade afhøre imod ham førte vidner og få vidner for ham tilsagt og afhørt på samme betingelser som vidner, der føres imod ham

e) at få vederlagsfri bistand af en tolk, hvis han ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i retten."

De forskellige rettigheder (stk. 3 indeholder en ikke-udtømmende liste) afspejler nogle af aspekterne af begrebet en retfærdig rettergang i straffesager²⁴. "Formålet" med menneskerettighedskonventionen er kraftigt fremhævet i sagen Artico mod Italien²⁵, hvori Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at konventionen har til formål at garantere rettigheder, der ikke er teoretiske og illusoriske, men derimod konkrete og effektive; det er navnlig tilfældet med retten til at forsvare sig i lyset af den fremtrædende plads, retten til en retfærdig rettergang indtager i et demokratisk samfund, og som denne ret er afledt af.

3.3. EU's charter om grundlæggende rettigheder

Det er i nogen tid blevet overvejet, hvilken retlig status EU's charter har. De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans (Førsteinstansretten)²⁶ har i stadig højere grad citeret fra EU's charter, og det samme er tilfældet i adskillige forslag til afgørelse fra generaladvokaterne²⁷. Når de har drøftet dets status, har de vedvarende udtalt, at det ikke er

²⁴ Deweer mod Belgien, dom af 27.2.1980, Serie A, nr. 35, præmis 56.

²⁵ Artico mod Italien, 13.5.1980, Serie A, nr. 37, præmis 32-33.

²⁶ F.eks. sag T-112/98 Mannesmannröhren-Werke mod Kommissionen, Sml. 2001 II, s. 729, sag T-54/99 Max.mobil mod Kommissionen (dom af 30.1.2002), præmis 48 og 57, sag T-177/01 Jégo-Quéré mod Kommissionen (dom af 3.5.2002), præmis 42 og 47; i sidstnævnte sag er dommen blevet appelleret (sag C-263/02P).

²⁷ F.eks. generaladvokat Alber i sag C-340/99 TNT mod Poste Italiane, Sml. 2001 I, s. 4109, præmis 94, generaladvokat Geelhoed i sag C-313/99, Mulligan mod Attorney General, præmis 28, sag C-413/99, Baumbast mod Secretary of State for the Home Department, præmis 59 og sag C-491/01, The Queen mod Secretary of State for Health, ex parte BAT, præmis 47 og 259, generaladvokat Jacobs i sag C-377/98, Nederlandene mod Europa-Parlamentet og Rådet (direktivet om retlig beskyttelse af bioteknologiske opfindelser) (dom af 9.10.2001), præmis 97 og 210, sag C-270/99 P, Z mod Europa-

bindende²⁸. Ikke desto mindre har de anført, at "*chartret indeholder formuleringer, som i stor udstrækning anerkender de rettigheder, der allerede er fastsat andetsteds*"²⁹, og at visse artikler i chartret indeholder generelt anerkendte principper³⁰. Selve Domstolen har hidtil ikke henvist til EU's charter overhovedet, selv ikke i sager, hvor dette har været tilfældet i generaladvokatens forslag til afgørelse.

På Det Europæiske Råds møde i Laeken den 15. december 2001 kom stats- og regeringslederne med en erklæring om EU's fremtid, hvori det hed: "*Endvidere skal det overvejes, om chartret om grundlæggende rettigheder skal indarbejdes i grundtraktaten, og om Det Europæiske Fællesskab skal tiltræde den europæiske menneskerettighedskonvention.*"

Præsidiet fremsatte den 6. februar 2003 et forslag til de første artikler i traktaten om udformning af en forfatning for EU til medlemmerne af konventet for EU's fremtid³¹. Det foreslås, at EU's charter kommer til at indgå som en integrerende del af forfatningen:

"Artikel 5: Grundlæggende rettigheder

- 1. Chartret om grundlæggende rettigheder udgør en integrerende del af forfatningen. [...]*
- 2. Unionen kan tiltræde den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Tiltrædelse af denne konvention ændrer ikke Unionens kompetencer som fastsat i denne forfatning.*
- 3. De grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, indgår som generelle principper i unionsretten."*

Der er i stadig højere grad konsensus om dette forslag.

3.4. Andre instrumenter

De øvrige internationale instrumenter, der giver enkeltpersoner involveret i straffesager en række retssikkerhedsgarantier, og som alle medlemsstater³² er parter i, er som følger:

- De Forenede Nationers pagt af 1945

Parlamentet (dom af 21.11.2001) præmis 40, og sag C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (dom af 25.7.2002) præmis 39, generaladvokat Leger i sag C-353/99 P, Rådet mod Hautala (dom af 6.12.2001), præmis 51, 73 og 78-80 og sag C-309/99, Wouters mod Nederlandse Orde van Advocaten (dom af 19.2.2002), præmis 173 og 175, generaladvokat Mischo i sag C-122 og 125/99 D mod Rådet, Sml. 2001 I, s. 4319, præmis 97, og sag C-20/00 og 64/00 Booker Aquaculture mod The Scottish Ministers, præmis 126, generaladvokat Stix-Hackl i sag C-49/00, Kommissionen mod Italien, præmis 57, og sag C-459/99, MRAX mod Belgien (dom af 25.7.2002) præmis 64 og generaladvokat Tizzano i sag C-173/99, The Queen mod Secretary of State for Trade and Industry, ex parte BECTU, Sml. 2001 I, s. 4881, præmis 27. Henvisningerne til præmisser er til generaladvokaternes udtalelser, ikke dommene.

²⁸ Baumbast, præmis 59, BECTU, præmis 27, Rådet mod Hautala, præmis 80, Mulligan, præmis 28, Unión de Pequeños Agricultores, præmis 39, Z, præmis 40.

²⁹ BECTU, præmis 27.

³⁰ Unión de Pequeños Agricultores, præmis 39.

³¹ CONV 508/03.

³² Ansøgerlandene, herunder Bulgarien og Rumænien, er også parter i disse traktater med undtagelse af Romstatutten, som alle ansøgerlande har ratificeret med undtagelse af Tjekkiet, Litauen og Malta. I november 2002 havde disse tre lande undertegnet, men ikke ratificeret Romstatutten.

- International konvention af 1966 om borgerlige og politiske rettigheder
- Wienerkonventionen af 1963 om konsulære forbindelser
- Statutten for Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende det tidligere Jugoslavien (ICTY) af 1993. Medlemsstaterne er i medfør af artikel 25 og 103 i De Forenede Nationers charter forpligtet til at efterkomme statutten.
- Statutten for Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende Rwanda (ICTR) af 1994. Medlemsstaterne er i medfør af artikel 25 og 103 i De Forenede Nationers charter forpligtet til at efterkomme statutten.
- Statutten for Den Internationale Straffedomstol af 1998 (Romstatutten).

International konvention af 1966 om borgerlige og politiske rettigheder

Dette instrument blev vedtaget som en resolution af FN's Generalforsamling³³. Det betyder, at det ikke er generelt bindende³⁴, men eftersom de rettigheder, der er fastsat heri, er kodificeret i en traktat, er det bindende for lande, der ratificerer eller tiltræder den. Endvidere blev Menneskerettighedskomiteén nedsat i medfør heraf; der er tale om et organ, der afstikker officielle retningslinjer vedrørende retten til en retfærdig rettergang. De artikler, der er relevante i denne forbindelse, er artikel 9 og 10, der findes i bilaget til denne grøn bog.

Romstatutten

I medfør af Romstatuttens artikel 55 (Personlige rettigheder i forbindelse med en efterforskning) og artikel 67 (Tiltaltes rettigheder) har mistænkte og tiltalte omfattende rettigheder, jf. bilaget. Det er klart, at Romstatutten går noget videre end menneskerettighedskonventionen. Det er interessant at lægge mærke til, at dette instrument, der er vedtaget på regeringsplan, giver personer, der er tiltalt for brud på international humanitær lov, meget omfattende garantier. Den blev udarbejdet af repræsentanter for det internationale samfund, herunder alle medlemsstaterne. Det skal bemærkes, at det internationale samfund har accepteret disse garantier som "minimumsgarantier for fremtidige mistænkte og tiltalte ved Den Internationale Straffedomstol, mens mistænkte og sagsøgte i "almindelige" straffesager i EU ikke altid nyder godt af dette beskyttelsesniveau.

³³ G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, trådte i kraft den 23.3.1976.

³⁴ I FN's charter fastsættes, at Generalforsamlingen kan "fremsætte henstillinger" (artikel 11 og 12). Den Internationale Domstol fastslog imidlertid i sin rådgivende udtalelse af 1996, *om det retmæssige i at true med at anvende eller at anvende atomvåben*, at resolutioner vedtaget af Generalforsamlingen undertiden kan have normativ værdi, selv om de ikke er bindende, og at de under bestemte omstændigheder kan udgøre et vigtigt element, når det skal fastslås, at der findes en bestemmelse eller er opstået en retssædvane. For at kunne afgøre, om det er tilfældet i forbindelse med en given resolution, er det nødvendigt at se på dens indhold og betingelserne for dens vedtagelse; det er desuden nødvendigt at kontrollere, om der findes en retssædvane for så vidt angår dens normative art. Ellers kan en række resolutioner vise den gradvise udvikling i retssædvane, der kræves for at fastlægge en ny regel.

4. RET TIL RETSHJÆLP OG REPRÆSENTATION VED EN JURIDISK SAGKYNDIG

4.1. Indledning

Hovedproblemet er sandsynligvis adgangen til retshjælp og repræsentation ved en retlig sagkyndig. Den mistænkte eller tiltalte, der har en advokat, er langt bedre stillet for så vidt angår udnyttelsen af hans eller hendes øvrige rettigheder, dels fordi den pågældendes chancer for at blive informeret om disse rettigheder er meget større, dels fordi advokaten vil hjælpe den pågældende med at få disse rettigheder respekteret. Det forekommer derfor hensigtsmæssigt at begynde med at se nærmere på retten til adgang til retshjælp og repræsentation ved en retlig sagkyndig.

4.2. Nuværende bestemmelser

Retten til at få en advokat er et veletableret princip - det er indeholdt i menneskerettighedskonventionen og EU's charter om grundlæggende rettigheder samt andre instrumenter³⁵.

4.2. a) I henhold til menneskerettighedskonventionen

I artikel 6, stk. 3, fastsættes de rettigheder, som "enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, mindst skal have":

"3. Enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal mindst have ret til følgende:

[...]

*c) at forsvare sig personligt eller ved bistand af forsvarer, som han selv har valgt, og, hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale for juridisk bistand, at modtage den uden betaling, når dette kræves i retfærdighedens interesse; [...]"*³⁶

4.2. b) I henhold til EU's charter

I artikel 47 (Adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol) fastsættes følgende:

"Enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel.

Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der forudgående er oprettet ved lov. Enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.

³⁵ International konvention om borgerlige og politiske rettigheder og bestemmelse 93 i standard-minimumsregler for behandling af fængslede (Europarådets resolution, CM(73)5).

³⁶ I sagen vedrørende Artico mod Italien (nævnt i fodnote 27 ovenfor) fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at artikel 6, stk. 3, indeholder en opremsning af de særlige anvendelsesområder for det generelle princip, der er omhandlet i artikel 6, stk. 1, og at når det kontrolleres, om stk. 3 overholdes, må man ikke glemme det grundlæggende formål hermed eller tage bestemmelsen ud af den sammenhæng, hvori den indgår.

Der ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse."

4.2. c) EF-Domstolen

I sagen vedrørende Hoechst mod Kommissionen³⁷ fastslog Domstolen eksplicit, at retten til at lade sig bistå af en juridisk sagkyndig udgør en af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med den administrative procedure, som hvis den ikke respekteres, kan medføre bøder. Der var ikke tale om en straffesag, men EF-Domstolens konstatering var bred: "*Selv om visse rettigheder i henhold til kontradiktionsprincippet således kun gælder i forbindelse med kontradiktoriske procedurer, der gennemføres efter en meddelelse af klagepunkter, skal andre rettigheder, f.eks. retten til at lade sig bistå af en juridisk sagkyndig [...] indrømmes allerede under en indledende undersøgelse.*"

4.2. d) I henhold til andre internationale instrumenter

International konvention om borgerlige og politiske rettigheder

I artikel 14 i ovennævnte konvention fastsættes følgende:

"3. Enhver skal ved afgørelsen af en anklage mod ham for et strafbart forhold være berettiget til følgende minimumsgarantier i fuld lighed:

[...]

d) at få sagen pådømt i sin nærværelse og at forsvare sig personligt eller ved hjælp af en forsvarer, som han selv har valgt, at blive oplyst om sin ret til juridisk bistand, såfremt han ikke allerede har en sådan bistand, og til at få beskikket en forsvarer, når hensynet til retfærdigheden kræver det, og i så fald uden udgift for ham, hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at afholde udgifterne herved; . ."

Romstatutten

Tiltaltes rettigheder er omfattet af to artikler i Romstatutten. I artikel 55, stk. 2, der omfatter fasen inden retssagen, fastsættes følgende:

[...]2. Hvis der er grund til at formode, at en person har begået en forbrydelse under domstolens jurisdiktion, og den pågældende person står over for at skulle afhøres enten af anklageren eller af nationale myndigheder ifølge en anmodning fremsat i henhold til kapitel 9, skal denne person ligeledes have følgende rettigheder, som han eller hun skal underrettes om inden afhøringen: [...]

c) ret til at få juridisk bistand efter eget valg eller, såfremt den pågældende ikke har juridisk bistand, ret til at få beskikket juridisk bistand i alle tilfælde, hvor det er påkrævet af hensyn til retfærdighed, og vederlagsfrit i tilfælde af, at den pågældende ikke har tilstrækkelige midler til selv at betale, og

d) ret til at blive afhørt under tilstedeværelse af en forsvarer, medmindre den pågældende person frivilligt har givet afkald på retten til at få en forsvarer."

³⁷ Sag 46/87 og 227/88, Hoechst AG mod Kommissionen, Sml. 1989, s. 2859, præmis 15-16.

I artikel 67, der omfatter retssagen, fastsættes følgende:

“1. Ved afgørelsen af ethvert tiltalepunkt skal den tiltalte være berettiget til offentlige retsmøder, under hensyntagen til bestemmelserne i denne statut, og til en retfærdig og upartisk behandling af sagen samt ret til følgende ligeværdige minimumsgarantier: [...]

b) ret til at få tilstrækkelig tid til og mulighed for at forberede sit forsvar og til frit og i fortrolighed at kommunikere med en forsvarer efter eget valg,

c) ret til at få sin sag behandlet uden unødigt forsinkelse,

d) med forbehold for artikel 63, stk. 2, ret til at være til stede under domsforhandlingen, til selv, eller med juridisk bistand efter eget valg, at føre sit forsvar, til, såfremt den anklagede ikke har juridisk bistand, at blive underrettet om denne ret, samt til at få beskikket juridisk bistand i alle tilfælde, hvor det er påkrævet af hensyn til retfærdighed, og uden at den anklagede skal betale herfor, hvis den tiltalte ikke har tilstrækkelige midler til selv at betale, [...].”

Statutten for Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende det tidligere Jugoslavien

I artikel 18 i ovennævnte statut fastsættes følgende:

“3. If questioned, the suspect shall be entitled to be assisted by counsel of his own choice, including the right to have legal assistance assigned to him without payment by him in any such case if he does not have sufficient means to pay for it, [...].”

I statuttens artikel 17 fastsættes lignende rettigheder.

4.2. e) Repræsentation ved en juridisk sagkyndig i civilretlige sager på EU-plan - en sammenligning

I januar 2002 fremsatte Kommissionen et forslag til Rådets direktiv om forbedret adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med grænseoverskridende sager gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og andre finansielle aspekter i civile retssager i hele EU³⁸. Denne foranstaltning blev vedtaget den 27. januar 2003³⁹. Det fastsættes heri, at "fysiske personer" er berettiget til "passende retshjælp" på visse betingelser. Selv om betingelserne for at bevilge retshjælp i forbindelse med civilretlige sager er noget forskellige fra betingelserne i forbindelse med straffesager, og civilretlige sager er omfattet af første søjle, er dette en model for harmonisering for så vidt angår standarderne for repræsentation ved en juridisk sagkyndig. Det er selvfølgelig andre forhold, der gør sig gældende på det civilretlige område og på områder, der er omfattet af første søjle.

4.3. Drøftelse og spørgsmål

I menneskerettighedskonventionen og Menneskerettighedsdomstolens retspraksis fastsættes retten til retlig bistand og repræsentation ved en juridisk sagkyndig. Inden for de senere år er der blevet oprettet to ad hoc-domstole for det tidligere Jugoslavien og Rwanda samt en international straffedomstol, og for alle gælder det, at det i deres statut fastsættes, at den

³⁸ Forslag til Rådets direktiv om forbedret adgang til domstolsprøvelse i forbindelse med grænseoverskridende sager gennem fastsættelse af fælles mindsteregler for retshjælp og andre finansielle aspekter i civile retssager, KOM(2002) 13 endelig. af 18.1.2002.

³⁹ EFT L 26 af 31.1.2003, s. 41.

tiltalte har ret til at lade sig repræsentere af en forsvarer og til at få fri proces, hvis han eller hun ikke selv kan betale sagsomkostningerne. Dette afspejler, at retten til retlig bistand og repræsentation ved en juridisk sagkyndig er en grundlæggende ret. Spørgsmålet her er derfor ikke, hvorvidt denne ret skulle opstå, men hvorledes den kan gøres gældende.

4.3. a) Hvornår opstår denne ret?

Retten til repræsentation ved en juridisk sagkyndig opstår straks i tilfælde af arrestation (uanset om dette sker på en politistation eller et andet sted)⁴⁰, selv om advokaten selvfølgelig skal have en vis tid til at nå frem. Forløbet forud for retssagen er omfattet⁴¹. En mistænkt har ret til repræsentation ved en juridisk sagkyndig under afhøringen. Hvis en mistænkt afviser tilbuddet om retlig bistand i denne tidlige fase og derefter tiltales for overtrædelsen og stadig ingen repræsentation har, bør han eller hun mindes om denne ret og snarest muligt få en advokat, hvis den pågældende ønsker at udnytte denne ret.

4.3. b) Hvad har en anklaget ret til?

Rettighederne i medfør af artikel 6, stk. 3, litra c), i menneskerettighedskonventionen, når der tages hensyn til, at det "grundlæggende formål" hermed er at sikre en retfærdig rettergang, og i medfør af de øvrige relevante bestemmelser, der er citeret ovenfor, kan sammenfattes som følger:

- En tiltalt, der er sigtet for et strafbart forhold, har:
- ret til at forsvare sig selv, hvis han ønsker det, eller
- til selv at vælge en forsvarer og
- hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale for den retlige bistand, at få fri proces, når det kræves i retfærdighedens interesse.

I artikel 6, stk. 3, litra b, fastsættes retten til "at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar". Denne ret skal respekteres, uden at perioden mellem sigtelsen og retssagen bliver for lang, da det i såvel artikel 5, stk. 3, i menneskerettighedskonventionen som artikel 9, stk. 3, i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder fastsættes, at enhver, der arresteres eller tilbageholdes som sigtet "uførtøvet" skal fremstilles for en dommer.

Retten til at forsvare sig selv

Hvis den tiltalte vælger at benytte sig af denne ret, skal han selv være til stede under retssagen for at forsvare sig selv på en konkret og effektiv måde. Det siger sig selv, at den ret, der følger af artikel 6, stk. 3, litra b), i menneskerettighedskonventionen, nemlig "at få tilstrækkelig tid og lejlighed til at forberede sit forsvar" er af overordentlig stor betydning for en tiltalt, der vælger at forsvare sig selv. Selv om Kommissionen anerkender retten til at forsvare sig selv, er den af indlysende årsager ikke optaget af den situation, hvor en tiltalt forsøger at forsvare

⁴⁰ I John Murray mod Det Forenede Kongerige (dom af 8.2.1996, Serie A 1996-I) blev det vurderet, at der var sket en overtrædelse af menneskerettighedskonventionen, da tiltalte blev arresteret for terroraktiviteter og nægtet adgang til en advokat i 48 timer. Også i regel 93 i standardminimumsreglerne for behandling af fængslede (Europarådets resolution CM(73)5) fastsættes det, at fængslede, der endnu ikke har været for retten, *straks ved fængslingen* har ret til at vælge en retlig repræsentant.

⁴¹ Imbrioscia mod Schweiz (dom af 24.11.1993, Serie A, nr. 275, præmis 36).

sig selv. Den er den omvendte situation, der vækker bekymring, nemlig en tiltalt, der ønsker retlig bistand og repræsentation ved en juridisk sagkyndig og ikke har mulighed for at udnytte denne ret.

Retten til selv at vælge en forsvarer

I artikel 6, stk. 3, litra c), i menneskerettighedskonventionen, artikel 14 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 55 i Romstatutten og artikel 18 i statutten for Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende det tidligere Jugoslavien fastsættes det eksplicit, at den tiltalte har ret til selv at vælge en forsvarer. Denne ret kan imidlertid generelt kun udnyttes, hvis den tiltalte har midlerne til at betale herfor.

Retten til gratis repræsentation ved en juridisk sagkyndig

I artikel 6, stk. 3, litra c), i menneskerettighedskonventionen, artikel 14 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, artikel 55 i Romstatutten og artikel 18 i statutten for Den Internationale Krigsforbryderdomstol vedrørende det tidligere Jugoslavien fastsættes det eksplicit, at den tiltalte har ret til gratis repræsentation ved en juridisk sagkyndig, "hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale for den retlige bistand".

Den tiltalte skal ikke utvetydigt bevise, at han ikke har midlerne til at betale for sit forsvar⁴². I nogle medlemsstater foretages en vurdering af personens økonomiske situation for at fastslå, om den tiltalte har tilstrækkelige midler til at betale for sit forsvar. I andre lande tilbydes alle gratis repræsentation ved en juridisk sagkyndig ud fra det synspunkt, at det er dyrt at foretage en vurdering af tiltaltes økonomiske situation, og at nogle af omkostningerne under bestemte forhold kan inddrives fra tiltalte. Det forekommer at være et område, hvor det er hensigtsmæssigt for medlemsstaterne at vælge den løsning, de finder mest omkostnings-effektiv.

Der er knyttet en række betingelser til retten til gratis repræsentation ved en juridisk sagkyndig. I menneskerettighedskonventionen, den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder og Romstatutten fastsættes, at denne ret opstår, når dette kræves i retfærdighedens interesse. Problemet består i at fastlægge kriterier, der kan anvendes i hele EU, for, hvornår det er i retfærdighedens interesse. I Quaranta mod Schweiz fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at der skal tages hensyn til tre faktorer:

- overtrædelsens grovhed og den eventuelle strafs hårdhed
- sagens kompleksitet
- tiltaltes personlige situation⁴³.

Det skal bemærkes, at disse kategorier er bredde og dækker mange sager, hvor der på nuværende tidspunkt ikke bevilges fri proces.

Retten til gratis repræsentation ved en juridisk sagkyndig giver ikke ret til selv at vælge advokat, men nogle medlemsstater tillader det, og under alle omstændigheder må den

⁴² Pakelli mod Tyskland, dom af 25.4.1983, Serie A nr. 64, præmis 34.

⁴³ I sagen Quaranta mod Schweiz, dom af 24.5.1991, Serie A, nr. 205, præmis 35, beskrives Quaranta, som en ung mand af udenlandsk oprindelse fra beskedne kår, uden en rigtig uddannelse og med en lang straffeattest. Han havde taget narkotika siden 1975, næsten dagligt siden 1983, og levede på gerningstidspunktet af socialhjælp med sin familie.

advokat, der beskikkes, uanset om det er den tiltalte, der vælger ham, eller det sker via en national retshjælpsordning, yde effektiv bistand⁴⁴.

I Benham mod Det Forenede Kongerige (1996) fastholdt Menneskerettighedsdomstolen, at *når det drejer sig om frihedsberøvelse, kræves der principielt i medfør af retfærdighedens interesse repræsentation ved en juridisk sagkyndig*. Nogle medlemsstater har udvidet dette princip til at omfatte overtrædelser, der ikke blot indebærer risiko for varetægtsfængsling, men også tab af job eller levebrød. Nogle medlemsstater har udvidet det endnu videre, således at det dækker alle overtrædelser med undtagelse af "småovertrædelser" såsom færdsels-overtrædelser og butikstyveri⁴⁵.

Minimumskrav

Det er ikke tilstrækkeligt, at staten beskikker en advokat - den retlige bistand skal også være effektiv, og staten har pligt til at sikre, at advokaten har de nødvendige oplysninger for at kunne forsvare sin klient⁴⁶. Tiltalte skal af sin advokat have alle de oplysninger, der er nødvendige, for at han eller hun forstår anklagernes art og følgerne heraf. Den pågældende skal orienteres om, at han eller hun eventuelt har ret til at forholde sig tavs (eller modsat, om de eventuelt negative følger af hans eller hendes tavshed), samt om følgerne af at tilstå og betydnings af udtalelser i forbindelse med en eventuel efterfølgende retssag.

Artikel 6 sammenstillet med de øvrige artikler

I artikel 1 i menneskerettighedskonventionen (pligt til at overholde menneskerettighederne) fastsættes følgende:

"De høje kontraherende parter skal sikre enhver person under deres jurisdiktion de rettigheder og friheder, som er nævnt i denne konventions afsnit I."

I artikel 14 i menneskerettighedskonventionen (forbud mod forskelsbehandling) fastsættes følgende:

"Nydelsen af de i denne konvention anerkendte rettigheder og friheder skal sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold."

Disse artikler stillet sammen indebærer, at alle inden for en medlemsstat uanset nationalitet, og uanset om de har lovligt ophold i den pågældende medlemsstat, skal have garanti for en retfærdig rettergang, jf. i artikel 6. Som følge heraf skal alle i landet have ret til repræsentation ved en juridisk sagkyndig i straffesager og sikres alle de ovenfor behandlede, tilknyttede rettigheder. Artikel 14 forhindrer de fleste former for forskelsbehandling.

4.3. c) Hvilke foranstaltninger bør medlemsstaterne træffe?

I Kommissionens spørgeskema til medlemsstaterne var der et spørgsmål vedrørende adgangen til retshjælp og repræsentation ved en juridisk sagkyndig. Ordningerne i medlemsstaterne

⁴⁴ Artico mod Italien, 1980, jf. ovenfor.

⁴⁵ F.eks. Sverige, men det skal bemærkes, at butikstyveri ikke betragtes som en "lille" overtrædelse i alle medlemsstater.

⁴⁶ I Goddi mod Italien (dom af 9.4.1984) betød det forhold, at staten ikke informerede Goddis advokat om datoen for retsmødet, at han ikke fik et konkret og effektivt forsvar.

varierede betydeligt. Kommissionen er interesseret i idéen om nationale ordninger i medlemsstaterne, således at bestemmelserne om, hvem der har ret til retshjælp, anvendes ensartet overalt i samme medlemsstat. Dette vil føre til et mere afbalanceret system, da alle politibetjente, der foretager en arrestation, vil være bekendt med de bestemmelser, der finder anvendelse på nationalt plan. Hvis også arrestanten skriftligt fik forklaret disse (jf. del 6 - Meddelelsen om rettigheder - nedenfor), vil det medføre større åbenhed og øget generel bevidsthed om denne ret.

I nogle medlemsstater ydes den juridiske rådgivning i forbindelse med en arrestation på pro bono-basis af praktikanter og studerende. Advokater, der under disse omstændigheder yder juridisk rådgivning, skal være kompetente, for at sagsforløbet kan være i overensstemmelse med menneskerettighedskonventionen. Hvis der ikke er tilstrækkelig mange kvalificerede advokater, der er parate til at påtage sig denne type arbejde, kan det til dels skyldes, at aflønningen ikke er tilstrækkelig god. Hvis det er praktikanter, der yder juridisk bistand til arrestanter, men det gælder for alle advokater, der påtager sig denne opgave, bør der være en eller anden form for kvalitetskontrol. Kvalitetskontrollen skal også gælde for forberedelsen af retssagen og selve retssagen. Der bør derfor i medlemsstaterne skabes en mekanisme, der sikrer, at den fornødne kompetence er til stede.

Kommissionen erkender, at ordninger for retshjælp og repræsentation ved en juridisk sagkyndig, der betales af staten, er meget dyre. Dette rejser naturligvis spørgsmålet om, hvorvidt pligten til at stille disse ydelser til rådighed også skal gælde for dem, der har råd til at betale nogle af eller alle sagsomkostningerne, og personer, der er tiltalt for småovertrædelser. I nogle medlemsstater foretages en evaluering af de berørte personers økonomiske situation, således at f.eks. personer, der tjener mindre end to gange den månedlige mindsteløn, er berettiget til at få retshjælp. I andre lande findes der ingen grænse, idet man her finder det dyrere at vurdere den tiltaltes økonomiske situation end at bevilge retshjælp uden vurdering. Kommissionen overvejer, om der i lyset af omkostningerne ved ordningen burde gælde fælles standarder for overtrædelsens grovhed, der skulle være afgørende for, hvorvidt der ydes fri proces, og om det i forbindelse med visse ubetydelige overtrædelser kan udelukkes, at der ydes retshjælp. Disse overvejelser afspejles i følgende spørgsmål.

Spørgsmål 2:

Bør alle medlemsstater for at sikre fælles minimumsstandarder for overholdelse af artikel 6, stk. 3, litra c), oprette en national ordning for beskikkelse af en juridisk sagkyndig i forbindelse med straffesager?

Spørgsmål 3:

Hvis det af medlemsstaterne kræves, at de opretter en national ordning for beskikkelse af en juridisk sagkyndig i forbindelse med straffesager, bør kravet så udvides til kontrol med, at honoraret er tilstrækkelig stort til at gøre det tiltrækkende for forsvarsadvokater at deltage i ordningen?

Spørgsmål 4:

Hvis det af medlemsstaterne kræves, at de opretter en national ordning for beskikkelse af en retlig repræsentant i forbindelse med straffesager, bør kravet så udvides til kontrol med de deltagende advokaters kompetence, erfaring og/eller kvalifikationer?

Spørgsmål 5:

I artikel 6, stk. 3, litra c) i menneskerettighedskonventionen fastsættes det, at enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal have ret til gratis bistand af en forsvarer, "hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale for juridisk bistand". Hvorledes bør medlemsstaterne fastslå, om den tiltalte er i stand til at betale for retlig bistand eller ej?

Spørgsmål 6:

I artikel 6, stk. 3, litra c), i menneskerettighedskonventionen fastsættes det, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal have ret til gratis bistand af en forsvarer, "når dette kræves i retfærdighedens interesse". Bør denne ret begrænses til lovovertrædelser, der indebærer risiko for varetægtsfængsling, eller udvides til at dække f.eks. risikoen for at miste sit arbejde eller sit rygte?

Spørgsmål 7:

Hvis der skal ydes gratis bistand af en forsvarer i forbindelse med alle lovovertrædelser med undtagelse af "småovertrædelser", hvilken definition af "småovertrædelser" vil så kunne accepteres af alle medlemsstater?

Spørgsmål 8:

Bør det medføre andre sanktioner end Menneskerettighedsdomstolens afgørelse, hvis en medlemsstat ikke yder retshjælp og repræsentation ved en juridisk sagkyndig til en person, der er berettiget hertil?

5. RET TIL EN KOMPETENT, KVALIFICERET (ELLER AUTORISERET) TOLK OG/ELLER OVERSÆTTER, SÅLEDES AT DEN TILTALTE FORSTÅR SIGTELSENE MOD HAM OG PROCEDUREN

5.1. Indledning

Det er en grundlæggende ret at have adgang til en kompetent tolk og oversættelse af de væsentligste dokumenter. Det er klart, at den mistænkte eller tiltalte skal forstå, hvad han anklages for. Det er en klart fastslået ret - den er omfattet af såvel menneskerettighedskonventionen som andre instrumenter, der er omhandlet nedenfor. Det er så meget desto mere relevant i dag, hvor mange mennesker rejser fra det ene land til det andet, ikke kun på ferie eller for at søge arbejde, men for at slå sig ned i et andet land. Problemet består ikke i at fastslå, at denne ret eksisterer, men snarere at kunne udnytte den. Erhvervene som juridisk oversætter og tolk er ikke så veletablerede som andre brancher (f.eks. konferencetolke), men de er ved at blive organiseret gennem udarbejdelse af fælles uddannelsesstandarder, registrerings- eller autorisationsmetoder og en adfærdskodeks. Formålet med dette afsnit er at foretage en høring om dette særlige punkt snarere end at bekræfte retten til oversættelse og tolkning. Det er imidlertid nødvendigt med en kort gennemgang af de retlige bestemmelser for at kunne opstille minimumskrav.

(De rettigheder, døve, der også har brug for en tegntolk, har, vil blive behandlet i del 6 - En passende beskyttelse af særligt udsatte grupper).

I henhold til menneskerettighedskonventionen

I artikel 5, stk. 2, fastsættes følgende

"Enhver, der anholdes, skal snarest muligt og på et sprog, som han forstår, underrettes om grundene til anholdelsen og om enhver sigtelse mod ham."

og artikel 6:

"Stk. 3. Enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal mindst have ret til følgende:

a) at blive underrettet snarest muligt, udførligt og på et sprog, som han forstår, om indholdet og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham;

(...)

e) at få vederlagsfri bistand af en tolk, hvis han ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i retten."

Andre internationale instrumenter

I henhold til den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder

I artikel 14, stk. 3, fastsættes følgende:

"Enhver skal ved afgørelsen af en anklage mod ham for et strafbart forhold være berettiget til følgende minimumsgarantier i fuld lighed:

a) at blive underrettet snarest muligt, udførligt og på et sprog, som han forstår, om indholdet og årsagen til den sigtelse, der er rejst mod ham; [...]

f) at få vederlagsfri bistand af en tolk, hvis han ikke forstår eller taler det sprog, der anvendes i retten."

I henhold til Romstatutten

I artikel 55 (Personlige rettigheder i forbindelse med en efterforskning) fastsættes følgende:

"1. I forbindelse med en efterforskning i henhold til denne statut, må en person:

[...] c) hvis den pågældende afhøres på et andet sprog end et sprog, som den pågældende fuldt ud forstår og taler, vederlagsfrit tilbydes bistand fra en kompetent tolk samt de oversættelser, der måtte være nødvendige for at opfylde kravene om retfærdighed, [...]."

og i artikel 67 (tiltaltes rettigheder [under retssagen]) fastsættes følgende:

"1. Ved afgørelsen af ethvert tiltalepunkt, skal den tiltalte være berettiget til offentlige retsmøder, under hensyntagen til bestemmelserne i denne statut, og til en retfærdig og upartisk behandling af sagen samt ret til følgende ligeværdige minimumsgarantier:

a) ret til at blive underrettet uden ophold og i detaljer om tiltalepunktets karakter, begrundelse og indhold på et sprog, som tiltalte fuldt ud forstår og taler, [...]

f) ret til at få vederlagsfri bistand af en kompetent tolk og de oversættelser, der måtte være nødvendige for at opfylde kravene om retfærdighed, såfremt en hvilken som helst del af domsforhandlingen eller dokumenter, der fremlægges for domstolen, foregår eller er på et sprog, som den tiltalte ikke fuldt ud forstår og taler, [...].”

Grotius-projekterne 98/GR/131 og 2001/GRP/015

Via Kommissionens Grotius-program blev der ydet støtte til en toårig undersøgelse af, hvorledes det er muligt at fremme ens standarder for retstolkning og juridisk oversættelse i alle medlemsstaterne. De deltagende institutioner var fra Belgien, Danmark, Spanien og Det Forenede Kongerige. Resultaterne af dette projekt (98/GR/131) blev offentliggjort i bogform under titlen "Aequitas - Access to Justice Across Language and Culture"⁴⁷. De henstillinger, der er blevet udarbejdet som følge af projektet, vedrører udvælgelse, uddannelse, vurdering og autorisation af juridiske oversættere og tolke. Der foreslås en model til en adfærdskodeks og en kodeks for god praksis samt procedurer for registrering, disciplinærprocedurer og en analyse af tværfaglige ordninger mellem retlige tjenester og sprogfolk. Anden fase af projektet finansieres via Grotius-programmet (2001/GRP/015) og har til formål at videreformidle de oplysninger, der blev indsamlet under første fase. Dette forskningsprojekt har givet Kommissionen mange nyttige oplysninger om adgangen til juridiske oversættere og retstolke.

5.2. Drøftelse og spørgsmål

Tiltalte, der ikke taler eller forstår det sprog, der anvendes i forbindelse med sagen (f.eks. fordi de ikke er statsborgere i det pågældende land) er klart dårligt stillede. De kan være på ferie eller være midlertidigt udsendt til et fremmed land og skal snart tilbage. De kender højst sandsynligt ikke landets retssystem eller retsprocedurer. Uanset omstændighederne er de særligt udsatte. Som følge heraf finder Kommissionen, at denne ret, der er knæsat i adskillige instrumenter, jf. ovenfor, er særlig vigtig. Problemet er som allerede antydnet ikke at få den pågældende medlemsstat til at acceptere denne ret⁴⁸, men betingelserne for at kunne udnytte den og i hvor høj grad og måske vigtigst af alt, hvad det koster at gøre det. Spørgsmålene fordeler sig således på to kategorier, den første vedrørende betingelserne for at få adgang til oversætter- og tolkebistand, og den anden vedrørende midlerne til at sikre denne adgang.

5.2.1. Betingelserne for at få tolke- og oversætterbistand

5.2.1. a) Hvornår bør der ydes sproglig bistand?

Kommissionen kender ingen mekanismer til at fastslå, hvorvidt en mistænkt eller tiltalt ikke kan forstå eller ikke taler det sprog, der anvendes i retten⁴⁹. Det synes at blive afgjort på ad hoc-basis af de personer, den mistænkte eller tiltalte kommer i kontakt med (politibetjente, advokater, personale ved retten m.fl.)⁵⁰. I sidste instans er det i den henseende og i andre op til

⁴⁷ ISBN 90 804438 8 3; kontakt professor Erik Hertog på følgende e-mailadresse erik.hertog@lessius-ho.be eller se følgende netsted: <http://www.legalinttrans.info/Grotius>.

⁴⁸ Kommissionens spørgeskemaundersøgelse viser, at alle medlemsstaterne er bevidste om deres forpligtelser i henhold til menneskerettighedskonventionen og tager skridt til at sikre, at der kan benyttes oversættere og tolke i hvert tilfælde under en del af sagen, hvis omstændighederne viser, at der behov herfor.

⁴⁹ Kamasinski mod Østrig (dom af 19.12.1989, Serie A, nr.°168), præmis 74.

⁵⁰ I sagen Brozicek mod Italien, dom af 19.12.1989, Serie A, nr. 167, fastholdt Menneskerettighedsdomstolen, at det var op til retsmyndighederne at bevise, at den tiltalte ikke talte rettens sprog godt nok, og ikke op til den tiltalte at bevise, at det gjorde han ikke (præmis 41).

dommeren i sagen, der har pligt til samvittighedsfuldt at tage sig af problemet, at sikre en retfærdig rettergang⁵¹. Det er imidlertid klart ønskeligt, at eventuelle sprogproblemer bliver opdaget lang tid, inden retssagen begynder.

5.2.1. b) Bør tolkebistand være gratis?

I sagen Luedicke, Belkacem og Koç mod Tyskland bekræftede Menneskerettighedsdomstolen, at enhver, der ikke kan tale eller forstå det sprog, der anvendes i retten, har ret til gratis tolkebistand, uden efterfølgende at blive opkrævet betaling for de påløbne omkostninger⁵². I den sag forsøgte staten (Tyskland) uden held at inddrive omkostningerne til tolkning efter domsafsigelsen. I sagen Kamasinski mod Østrig⁵³ fastholdt Menneskerettighedsdomstolen, at princippet også omfattede oversættelse af "skriftligt materiale". I alle andre instrumenter, hvori der henvises til tolkning og oversættelse, fastsættes det, at under normale omstændigheder, bør den tiltalte ikke betale for disse ydelser. Det kan derfor kategorisk slås fast, at bistand af juridiske oversættere og retstolke under straffesager må være gratis for den tiltalte.

5.2.1. c) Omfanget af forpligtelsen til at stille oversætter- og tolkebistand til rådighed

Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at artikel 6, stk. 3, litra c), ikke går så vidt som til at kræve en skriftlig oversættelse af alt skriftligt bevismateriale eller alle officielle dokumenter i sagen.

Med hensyn til oversættelse har Menneskerettighedsdomstolen fastslået, at "skriftligt materiale" skal oversættes, men at dette krav er begrænset til de dokumenter, som den tiltalte skal forstå for at få en retfærdig rettergang⁵⁴. Bestemmelserne om, hvor meget materiale der oversættes, varierer fra medlemsstat til medlemsstat og afhænger af sagens art. Denne variation er acceptabel, så længe rettergangen fortsat er retfærdig.

Der skal tilbydes tolkning i forbindelse med alle mundtlige retsforhandlinger. Hvis der opstår en interessekonflikt, kan der være behov for to tolke, en til forsvareren og en til anklageren (eller retten afhængig af retssystemet). Det er ikke tilstrækkeligt at yde tolkning af spørgsmål, der stilles direkte til den tiltalte, og svar, der gives af denne. Den tiltalte skal være i stand til at forstå alt, hvad der siges (f.eks. både anklagerens og forsvarernes indlæg, hvad dommeren siger, og alle vidners forklaringer). Menneskerettighedsdomstolen fastholdt, at den tolkebistand, der ydes, skal sætte den tiltalte i stand til at få kendskab til sagen mod ham og til at forsvare sig, navnlig ved at kunne fremlægge sin version af begivenhederne for retten⁵⁵.

⁵¹ I sagen Cuscani mod Det Forenede Kongerige, dom af 24.9.2002, begæring nr. 32771/96, fastholdt Menneskerettighedsdomstolen, at den, der i sidste instans skulle sikre en retfærdig rettergang, var sagens dommer, som klart var blevet underrettet om de reelle problemer, den manglende tolkning ville kunne skabe for den begærende part. Den bemærkede endvidere, at de nationale retter altid har fundet, at under omstændigheder som disse, skal dommerne samvittighedsfuldt varetage den tiltaltes interesser.

⁵² Luedicke, Belkacem and Koç mod Tyskland – dom af 28.11.1978, Serie A, nr. 29, præmis ⁴⁶.

⁵³ Kamasinski mod Østrig, (nævnt ovenfor).

⁵⁴ Kamasinski mod Østrig, (nævnt ovenfor), præmis 74.

⁵⁵ Kamasinski mod Østrig, (nævnt ovenfor), præmis 74.

5.2.2. Mulighederne for at yde tolke- og oversætterbistand

5.2.2. a) Uddannelse, autorisation og registrering

Kommissionen finder, at for at kunne overholde kravene i menneskerettighedskonventionen og mange andre internationale instrumenter skal alle medlemsstater sikre uddannelse, autorisation og registrering af juridiske oversættere og retstolke. I forslagene i forbindelse med Aequitas fastsættes følgende minimumskrav:

- (1) Medlemsstaterne skal have et system for uddannelse af specialiserede tolke og oversættere, der omfatter kurser vedrørende retssystemet, besøg til retter, politistationer og fængsler, og som giver anerkendte kvalifikationer.
- (2) Medlemsstaterne skal have et system for autorisation af disse oversættere og tolke.
- (3) Medlemsstaterne skal forvalte en ordning for registrering i et begrænset tidsrum (f.eks. fem år), således at fagfolk opfordres til at ajourføre deres sprogkvalifikationer og kendskab til retsprocedurer for at kunne blive genregistreret.
- (4) Medlemsstaterne skal indføre et system for løbende videreuddannelse, således at juridiske oversættere og retstolke kan ajourføre deres kvalifikationer.
- (5) Medlemsstaterne skal vedtage en adfærdskodeks og retningslinjer for god praksis, som skal være de samme eller meget lig hinanden i hele EU.
- (6) Medlemsstaterne skal påtage sig at tilbyde advokater og dommere uddannelse, således at de bedre kan forstå oversætterens og tolkens rolle og følgelig arbejde mere effektivt sammen med dem.
- (7) Medlemsstaterne skal sørge for, at ovennævnte krav indgår i en tværfaglig strategi, der inddrager enten justitsministeriet eller indenrigsministeriet i forbindelse med ansættelse, uddannelse og autorisation af juridiske oversættere og retstolke.

5.2.2. b) To forskellige faggrupper

Selv om tolke og oversættere ofte betragtes som én gruppe, bør de behandles som to adskilte faggrupper, idet de har forskellige kvalifikationer og forskellige roller at spille i forbindelse med en straffesag.

a) Der kræves tolkebistand under politiets efterforskning af sagen (afhøring af den mistænkte og måske af vidner) og under alle retsmøder. Derudover kan den tiltalte have brug for en tolk, når han giver sin advokat instrukser (på politistationen, i fængslet, hvis han er varetægtsfængslet, på advokatens kontor og i retten).

b) Der kræves oversætterbistand til oversættelsen af alle retsdokumenter (anklageskriftet), men også alle skriftlige vidneudsagn og begge parter bevismateriale.

Der skal tages hensyn hertil i alle nationale registre, og det kan være mere effektivt for medlemsstaterne at have to separate registre.

5.2.2. c) Særlige sprog

Nogle sprog kan skabe problemer. Det er op til medlemsstaterne at træffe foranstaltning til at dække disse sprog enten ved at sikre, at de i deres register har mindst en minimumsdækning af alle sprog, eller ved at anvende f.eks. "relætolkning" via mere almindelige sprog. Det kan også være muligt at lempe kravene til kvalifikationer i forbindelse med usædvanlige sprog for at gøre det muligt for oversættere og tolke at arbejde på disse. Kommissionen er klar over, at disse sprog skaber særlige problemer, men mener, at subsidiaritetsprincippet kræver, at det er mere hensigtsmæssigt at træffe foranstaltninger i den anledning på nationalt plan.

5.2.2. d) Omkostninger

Omkostninger nævnes ofte som en årsag til, at medlemsstaterne ikke opfylder deres forpligtelser i medfør af menneskerettighedskonventionen på dette område. Medlemsstaterne skal afsætte midler til formålet. Retstolke og juridiske oversættere skal tilbydes konkurrencedygtige takster, således at denne karrierevej bliver mere tiltrækkende for personer, der afslutter en sproguddannelse. Dette skal imidlertid ikke kun begrænses til personer med en sproglig uddannelse. Nyuddannede jurister, der ikke finder, at arbejdet som jurist er noget for dem, men som har gode sprogkunderskaber, skal opfordres til at blive retstolke eller juridiske oversættere og tilbydes en hensigtsmæssig uddannelse. I EU findes der en betegnelse for disse erhverv med dobbelte kvalifikationer, nemlig "jurist-lingvister".

5.2.2. e) Ansættelse

Ud over omkostningerne til tolke- og oversætterbistand anfører medlemsstaterne, at de ikke har tilstrækkelig mange oversættere og tolke til deres rådighed. Det er derfor vigtigt at ansætte flere inden for dette erhverv. At ansætte velkvalificerede fagfolk er ikke kun et spørgsmål om at tilbyde dem en god løn. En bedre løn vil trække flere ind i dette erhverv, men der er andre faktorer, der også spiller ind, f.eks. at behandle sprogfolk med mere respekt, at høre dem om retsprocedurer og inddrage dem på en måde, der sikrer, at deres specialkvalifikationer anerkendes og værdsættes.

Betingelserne for at få tolke- og oversætterbistand

Spørgsmål 9:

Bør der være en formel mekanisme, der gør det muligt at kontrollere, om en mistænkt/tiltalt forstår det sprog, der anvendes i retten, tilstrækkeligt godt til at kunne forsvare sig?

Spørgsmål 10:

Bør medlemsstaterne vedtage kriterier med henblik på at fastslå, under hvor stor en del af retssagen, herunder proceduren forud for retssagen, den mistænkte/tiltalte skal sikres tolkebistand?

Spørgsmål 11:

Hvilke kriterier kan der anvendes for at afgøre, om det er nødvendigt for den tiltalte at benytte sig af andre oversættere og tolke end anklagemyndighedens/rettens (afhængig af retssystemet)?

Spørgsmål 12:

Bør det kræves, at medlemsstaterne sikrer oversættelse af bestemte, klart definerede retsdokumenter i straffesager? Hvilke dokumenter udgør i givet fald det minimum, der er nødvendigt for at sikre en retfærdig rettergang?

Mulighederne for at yde tolke- og oversætterbistand:

Spørgsmål 13:

Bør det kræves, at medlemsstaterne opretter nationale registre over retstolke og juridiske oversættere? Bør der i givet fald oprettes et system for autorisation, fornyet registrering og løbende videreuddannelse?

Spørgsmål 14:

Hvis medlemsstaterne opretter nationale registre over retstolke og juridiske oversættere, vil det så være at foretrække, at disse registre anvendes som grundlag for oprettelsen af et enkelt register på EU-plan over oversættere og tolke, eller at det bliver muligt at få adgang til de øvrige medlemsstaters registre?

Spørgsmål 15:

Vil det være en fordel at kræve, at medlemsstaterne etablerer en national ordning for uddannelse af juridiske oversættere og retstolke?

Spørgsmål 16:

Bør det kræves, at medlemsstaterne opretter et autorisationsorgan, der skal forvalte et autorisationssystem og forestå forlængelsen af registreringen og den løbende videreuddannelse? Er det i givet fald ønskeligt, at justitsministeriet eller indenrigsministeriet arbejder sammen med dette autorisationsorgan for at sikre, at der tages hensyn til de juridiske og sproglige erhvervs synspunkter og behov?

Spørgsmål 17:

Hvis det af medlemsstaterne kræves, at de opretter en national ordning for sikring af tolke- og oversætterbistand i forbindelse med straffesager, bør kravet så udvides til kontrol med, at aflønningen er tilstrækkelig stor til at gøre det tiltrækkende for oversættere og tolke at deltage i ordningen?

Spørgsmål 18:

Hvordan kan der eventuelt udarbejdes en adfærdskodeks, og hvem bør gøre det?

Spørgsmål 19:

Kommissionen forstår, at der er mangel på tilstrækkeligt kvalificerede juridiske oversættere og retstolke. Hvad kan der gøres for at gøre disse erhverv mere tiltrækkende?

Spørgsmål 20:

Bør det medføre andre sanktioner end Menneskerettighedsdomstolens afgørelse, hvis en medlemsstat ikke stiller den nødvendige tolke- og oversætterbistand til rådighed til en person, der er berettiget hertil?

6. EN PASSENDE BESKYTTELSE AF SÆRLIGT UDSATTE GRUPPER

6.1. Indledning

I høringsoplægget spurgte Kommissionen, om det var hensigtsmæssigt at kræve, at medlemsstaterne sikrer udsatte grupper en ordentlig beskyttelse for så vidt angår retssikkerheden, så de ikke er dårligere stillet end andre. Dette forslag blev godt modtaget, men det skaber to væsentlige problemer, nemlig 1) at definere, hvad udsatte grupper er, og 2) at etablere de nødvendige mekanismer for at tilbyde denne beskyttelse.

En ikke-udtømmende liste over potentielt udsatte grupper kan omfatte følgende:

a) Udenlandske statsborgere, men ikke kun dem, der ikke taler sproget.

En udenlandsk statsborger er udsat på grund af sin nationalitet, sit sproghandicap og eventuelt andre faktorer (er måske på ferie eller kun midlertidigt i landet, således at han eller hun risikerer at miste sit arbejde eller levebrød m.m. i oprindelseslandet). Ud over at blive tilbudt sproglig bistand kan udenlandske statsborgere også få bistand af deres konsulat (se del 7 nedenfor). Der bør ydes praktisk bistand i det relevante konsulats eller en anden hensigtsmæssig organisations regi. Et mindstekrav kan være at kræve, at medlemsstaternes retssystemer ikke forhindrer denne bistand.

b) Børn.

FN har allerede i sin konvention om barnets rettigheder anerkendt, at børn er i en særlig udsat situation⁵⁶. Den relevante bestemmelse, artikel 40, findes i bilaget.

I medfør af konventionen om barnets rettigheder betragtes alle under 18 år som børn, medmindre der i den nationale lovgivning fastsættes en lavere myndighedsalder. Det højere beskyttelsesniveau skal i medfør af konventionens definition gælde for alle "børn". Den kriminelle lavalder varierer imidlertid i EU fra 8 år i Skotland til 16 år i Portugal, hvilket betyder, at der er betydelige iboende forskelle i medlemsstaternes retssystemer.

c) Personer, der er udsatte som følge af deres mentale eller emotionelle tilstand (f.eks. mentalt handicappede, personer med psykiske sygdomme som f.eks. skizofreni, personer med lav intelligenskvotient og personer, der er handicappede på grund af autisme). Tiltalte med en lav intelligenskvotient, der har læseproblemer eller er udviklingshæmmede, har hyppigere tendens til at fremkomme med skadende udsagn, herunder falske tilståelser, under politiets afhøring af dem⁵⁷. En løsning ville være at kræve, at de politibetjente, der arresterer den mistænkte, besvarer et særligt spørgsmål om den mistænktes mentale tilstand i den politirapport, der udarbejdes ved arrestationen. Hvis det kræves, at politibetjentene overvejer dette spørgsmål (og foretager en skriftlig vurdering), vil det måske blive lettere i tidens løb at

⁵⁶ Som alle lande i hele verden med undtagelse af USA og Somalia har undertegnet.

⁵⁷ Gudjonsson, Clare, Rutter and Pearce Persons at Risk During Interviews in Police custody: the Identification of Vulnerabilities. Research Study n° 12. The Royal Commission on Criminal Justice. HMSO. London (1993).

indkredse mistænkte, der af førnævnte årsager er udsatte. I forbindelse med denne gruppe er der et reelt problem med at opdage det. Det vil være muligt at løse en del af problemet gennem uddannelse af politibetjente og advokater.

d) Personer, der er udsatte som følge af deres fysiske tilstand (fysisk handicappede, herunder døve, personer, der har f.eks. diabetes, epilepsi og pacemaker og talehæmmede samt personer med mere synlige handicap).

Denne gruppe omfatter også svært syge mistænkte, f.eks. personer med hiv/aids, der har brug for hyppig udlevering af medicin og/eller overvågning, og gravide, navnlig kvinder, der har risiko for at abortere.

Mistænkte, der anfører, at de har et helbredsproblem, også et, hvor der ingen synlige tegn eller symptomer er herpå, kan automatisk gives ret til at blive undersøgt af en læge. Lægeundersøgelsen kan anvendes til at fastslå, at personen er rask nok til at blive afhørt og til at blive varetægtsfængslet (navnlig, hvis varetægtsfængslingen strækker sig over mere end et par timer).

Det kan kræves, at hvis politiet tilbageholder en person, der siger, at han eller hun har et helbredsproblem, skal den pågældende tilbydes medicin. Det kan også være nødvendigt med overvågning. Da politibetjente ikke har den fornødne ekspertise, kan det være nødvendigt at etablere en ordning, der sikrer alle mistænkte, der siger, de har et helbredsproblem, en lægeundersøgelse.

e) Personer, der er udsatte, fordi de har børn eller forsørgerpligt (f.eks. gravide og mødre med små børn, navnlig enlige mødre og enlige fædre, når sidstnævnte alene har forældremyndigheden over små børn).

Der er risiko for, at personer med eneansvar for små børn, navnlig når de varetægtsfængsles af politiet, vil træffe foranstaltninger, som de mener vil kunne afkorte varetægtsfængslingens varighed. Det er navnlig tilfældet, hvis varetægtsfængslede tror, at de hurtigt kan blive løsladt mod kaution, hvis f.eks. de tilstår overtrædelsen eller kommer med en eller anden udtalelse, som politiet synes at kræve.

f) Personer, der ikke kan læse eller skrive.

Personer i denne gruppe kan være mere udsatte, fordi de ikke helt forstår retsproceduren.

g) Personer med flygtningestatus i medfør af flygtningekonventionen af 1951, andre personer, der nyder godt af international beskyttelse, og asylansøgere⁵⁸.

Flygtninge og andre, der har behov for international beskyttelse, herunder asylansøgere, er udsatte på grund af en række forhold, bl.a. eventuelle sproglige og kulturelle problemer, frygt for de retshåndhævende betjentes fjendtlige indstilling og på grund af de begrænsede rettigheder, de har i værtslandet, eftersom de har mistet deres hjemlands beskyttelse og ikke kan udnytte mulighederne for beskyttelse af deres oprindelseslands konsulat. En person, der har behov for international beskyttelse, kan af myndighederne mistænkes for ulovligt at opholde sig i landet, uanset om det er tilfældet eller ej, og kan derfor føle sig særlig udsatte i lyset af den lovovertrædelse, han eller hun er mistænkt eller tiltalt for. Som følge af

⁵⁸ For disse grupper er EU ved at træffe en række foranstaltninger og udforme standarder i overensstemmelse med artikel 63 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

retsforfølgelsen eller domfældelsen kan disse personer miste eller risikere at miste deres flygtningestatus⁵⁹ eller tilknyttet beskyttelse. Medlemsstaterne kan udelukke en person, der har begået en "alvorlig ikke-politisk forbrydelse" fra "midlertidig beskyttelse", jf. artikel 28 i Rådets direktiv 2001/55/EF⁶⁰. Som følge heraf står der mere på spil for personer, der har behov for international beskyttelse, fordi en domfældelse kan have værre følger for dem end for andre mistænkte/tiltalte. Desuden rejser riskoen for dobbeltstraf (udvisning, når dommen er afsonet) en række særlige spørgsmål som følge af, at flygtninge og personer, der har behov for international beskyttelse, principielt ikke kan vende tilbage til deres oprindelsesland.

h) Personer, der er afhængige af alkohol eller narkotika (alkoholikere og narkomaner, navnlig hvis de er under indflydelse af narkotika/alkohol under afhøringen).

Personer i denne gruppe kan af en række årsager være udsatte. Hvor udsatte de er afhænger af en række faktorer som f.eks. misbrugets omfang, alder, almindelig helbredstilstand og selvfølgelig om de lider af abstinenser. De kan være dårlige tilpas og ude af stand til at besvare politiets spørgsmål, hvorfor de bør behandles som personer med helbredsproblemer og tilbydes lægehjælp, jf. d) ovenfor. Dette kan kun ske, hvis de pågældende selv påpeger, at de har et helbredsproblem, eller politibetjentene er tilstrækkeligt uddannede til at selv at skønne dette. Endvidere bør lægebistanden under disse forhold være betingelsesløs og aldrig indgå som en del af en aftale om at besvare spørgsmål og fremkomme med oplysninger.

Narkomaner kan blive udsat for forskellige former for pression for at afsløre, hvor de har fået narkotikaen fra, således at politiet kan indkredse og retsforfølge pushere og narkotikahandlere. De kan alternativt blive truet med straf af pushere og narkotikahandlere, hvis de siger noget til politiet.

En straffesag kan imidlertid udgøre en lejlighed for en mistænkt/tiltalt til at få tilbudt hjælp eller føle sig motiveret til at søge hjælp mod misbruget. Der bør følgelig vises hensyn i forbindelse med denne gruppe mistænkte.

6.2. Drøftelse og spørgsmål

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne generelt får pligt til at sørge for, at det i deres retssystem anerkendes, at alle disse grupper af udsatte mistænkte og tiltalte i straffesager har brug for en højere grad af beskyttelse. Kommissionen erkender, at det kan være vanskeligt at vurdere, hvornår en person er udsat, og at det ikke altid er hensigtsmæssigt at anvende en metode baseret på forskellige persongrupper. Menneskerettighedsdomstolen fastslog i forbindelse med en sag om, hvorvidt en ung mand skulle have haft fri proces, at den tiltaltes "personlige situation" udgjorde en faktor, der skulle tages i betragtning ved vurderingen af, om det var i retfærdighedens interesse at yde denne retshjælp⁶¹. I dommen beskrives den tiltalte som en ung mand af udenlandsk oprindelse, der kom fra beskedne kår, uden en rigtig uddannelse og med en lang straffeattest. Han havde taget narkotika siden 1975, næsten dagligt siden 1983, og levede på gerningstidspunktet af socialhjælp med sin familie. Nogle af disse

⁵⁹ I artikel 12 i konventionen af 1951 om flygtninges retsstilling fastsættes, at en flygtnings personretlige stilling skal afgøres efter lovgivningen i det land, hvor han har set hjemsted, eller, hvis han intet hjemsted har, efter lovgivningen i det land, hvor han er bosat.

⁶⁰ Rådets direktiv (2001/55/EF) af 20.7.2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf, EFT L 212 af 7.8.2001, s. 12.

⁶¹ Quaranta mod Schweiz, dom af 24.5.1991, Serie A, nr. 25, jf. fodnote 43 ovenfor.

aspekter er omfattet af de ovenfor anførte grupper, og nogle er ikke. Det er imidlertid klart, at Menneskerettighedsdomstolen mener, at de myndigheder, der bevilger retshjælp er i stand til at vurdere mistænkte og tiltalte "personlige situation". Politiet og de retshåndhævende myndigheder kan også blive opfordret til at foretage denne type vurdering.

Inden tiltalen, dvs. mens den mistænkte tilbageholdes af politiet eller på anden måde afhøres (eller udsættes for husundersøgelse), bør de retshåndhævende myndigheder overveje, om den mistænkte eventuelt er udsat. Det kunne kræves, at de skriftligt beviser, at de har foretaget en vurdering af, om den mistænkte er udsat. Hvis de retshåndhævende myndigheder har fundet, at den mistænkte er særlig udsat, kan det kræves, at de påviser, at de har truffet de nødvendige foranstaltninger i den forbindelse (f.eks. lægehjælp, kontaktet familien og givet den mistænkte mulighed for at informere nogen om tilbageholdelsen) for derved at sikre en højere grad af beskyttelse. Det bør kræves, at de skriftligt noterer, således at det efterfølgende kan kontrolleres, hvilke foranstaltninger de har fundet nødvendige at træffe, hvis de konstaterede, at den mistænkte var udsat, og samtidig bekræfter, at disse foranstaltninger reelt blev truffet.

Når en mistænkt er blevet tiltalt for et strafbart forhold og skal for retten, bør det i retsprotokollen og rapporten vedrørende varetægtsfængslingen anføres, hvorvidt den pågældende er udsat og har brug for f.eks. sproglig bistand eller lægehjælp.

Hvis det efterfølgende kommer frem, at det ikke blev noteret, at den tiltalte var udsat, eller at det blev noteret, men at de nødvendige foranstaltninger ikke blev truffet, bør den pågældende medlemsstat sikre den berørte person en eller anden form for klagemulighed.

Det er svært at vurdere, om en mistænkt eventuelt er udsat, men der kan tilbydes uddannelse på dette område.

Spørgsmål 21:

Er personer i følgende grupper særligt udsatte? Hvad kan det i givet fald kræves, at medlemsstaterne gør for at tilbyde dem en passende beskyttelse i forbindelse med en straffesag:

a) udenlandske statsborgere

b) børn

c) personer, der er mentalt eller emotionelt handicappede i den bredest mulige betydning

d) fysisk handicappede eller syge

e) mødre eller fædre med små børn

f) personer, der ikke kan læse eller skrive

g) flygtninge og asylansøgere

h) alkoholikere og narkomaner?

Bør der tilføjes yderligere grupper til listen?

Spørgsmål 22:

Bør det kræves, at politibetjente, advokater og/eller fængselspersonale foretager en vurdering af og skriftligt giver meddelelse om, at en mistænkt/tiltalt eventuelt er udsat i bestemte faser af straffesagen, og samtidig skriftligt beskriver de foranstaltninger, de har truffet, hvis de har fundet, at en mistænkt/tiltalt er udsat?

Spørgsmål 23:

Hvis det kræves, at politibetjente, advokater og/eller fængselspersonale skal foretage en vurdering af, om en mistænkt/tiltalt eventuelt er udsat i bestemte faser af straffesagen, bør de så have pligt til at følge vurderingen op med hensigtsmæssige foranstaltninger?

Spørgsmål 24:

Vil det være hensigtsmæssigt at indføre sanktioner, hvis politiet og/eller de retshåndhævende myndigheder ikke foretager en vurdering af, om en mistænkt er udsat eller ej, og afgiver rapport herom, eller de ikke træffer de nødvendige foranstaltninger, hvis det viser sig, at den pågældende er udsat? Hvad skulle disse sanktioner i givet fald bestå i?

7. KONSULÆR BISTAND

7.1. Indledning

Som anført ovenfor vedrørende tolke og oversættere er en gruppe af udsatte personer, der er let at indkredse, gruppen af personer, der ikke er statsborgere i den pågældende medlemsstat, dvs. både statsborgere fra andre EU-lande og fra tredjelande. Adskillige ngo'er har påpeget, at denne gruppe ofte ikke får en rimelig behandling. Der ville kunne sikres en betydelig beskyttelse, hvis bestemmelserne i Wienerkonventionen om konsulære forbindelser af 1963 blev fuldt gennemført. I artikel 36, stk. 1, heri fastsættes følgende:

"a) skal konsulatseembedsmænd frit kunne sætte sig i forbindelse med udsenderstatens statsborgere og have adgang til disse. Udsenderstatens statsborgere skal nyde samme frihed med hensyn til forbindelse med og adgang til udsenderstatens konsulatseembedsmænd;

b) såfremt en statsborger i udsenderstaten inden for konsulatsdistriktet anholdes eller hensættes i fængsel eller varetægtsfængsel eller i øvrigt undergives nogen frihedsberøvende foranstaltning, skal modtagerstatens kompetente myndigheder ufortøvet meddele dette til udsenderstatens konsulære repræsentation, hvis den pågældende person begærer det. Enhver meddelelse stilet til den konsulære repræsentation fra den person, der er anholdt eller hensat i fængsel eller varetægtsfængsel, eller som er undergivet anden frihedsberøvende foranstaltning, skal ligeledes ufortøvet fremsendes af de nævnte myndigheder. Disse myndigheder skal ufortøvet underrette den pågældende person om hans rettigheder i henhold til dette stykke; (...)"

Denne bestemmelse omfatter også retten til at besøge frihedsberøvede statsborgere.

Udenlandske statsborgere kan nægte at møde repræsentanter for deres regering (det kan man f.eks. forestille sig i forbindelse med asylansøgere og flygtninge, der flygter fra forfølgelse i deres oprindelseslande, og som derfor ikke kan forvente eller ønsker hjælp fra deres

konsulat). Personer i denne kategori har ret til at kontakte repræsentanter for et andet land, som har accepteret at varetage deres interesser⁶² eller en national eller international organisation, de selv vælger, for at få denne type bistand⁶³. Gennemførelsen af Wienerkonventionen om konsulære forbindelser kan medføre, at der udpeges en betroet embedsmand på hvert konsulat, der skal tage sig af sager, hvor en af deres statsborgere står anklaget for forbrydelser begået i udlandet (denne embedsmand kan også bistå ofre for kriminalitet, da det kræves, at de kender til loven på stedet og den strafferetlige procedure). Konsulatembedsmanden kan bistå med at holde forbindelsen til den tiltaltes familie, advokater, potentielle vidner, ngo'er, der tilbyder fængslede i udlandet bistand, og om nødvendigt med at træffe særlige foranstaltninger, f.eks. at udsende appeller i aviser.

Idéen er, at det vil mindske værtslandets opgaver og øge den mistænkte/tiltaltes chancer for at få bistand, navnlig bistand på et sprog, han eller hun forstår.

7.2. Drøftelse og spørgsmål

Kommissionen forstår, at mange tiltalte på nuværende tidspunkt ikke kan udnytte denne ret, enten fordi de ikke kender den (eller gøres opmærksom på den), eller fordi de, når de tilbydes konsulær bistand, ofte afviser den af frygt for, at myndighederne i deres hjemland skal få at vide, at de er blevet arresteret i udlandet. Alle berørte parter bør kende denne ret bedre, og medlemsstaterne bør spørge deres statsborgere, der arresteres i udlandet, hvordan deres konsulats embedsmænd kan yde nyttig bistand uden at det derved skaber frygt for, at dette bliver til skade for disse statsborgere, når de kommer hjem igen. Der findes meget få oplysninger om, hvor ofte der tilbydes konsulær bistand, og hvorvidt medlemsstaterne respekterer denne ret.

Manglende overholdelse af Wienerkonventionen kan på nuværende tidspunkt medføre, at der anlægges sag ved Den Internationale Domstol⁶⁴. Sager, der behandles ved denne domstol, tager imidlertid lang tid. Det er forbeholdt stater at anlægge sag, hvis de har lidt skade som følge af, at deres borgere ikke er blevet behandlet i overensstemmelse med protokollen. Enkeltpersoner, der er ofre for overtrædelser af protokollen, har ikke denne klagemulighed. Selv om den pågældendes hjemland er rede til at lægge sag an mod det land, der har krænkert protokollen, vil det ikke give den pågældende person en effektiv og praktisk klagemulighed. Det er derfor værd at overveje, hvilke klagemuligheder enkeltpersoner bør eller kan have i denne situation.

⁶² Bestemmelse 38 i standardminimumsreglerne for behandling af fængslede, som FN vedtog i 1955 på sin kongres om forebyggelse af kriminalitet og behandling af lovovertrædere: "(1) [...]. (2) Prisoners who are nationals of States without diplomatic or consular representation in the country and refugees or stateless persons shall be allowed similar facilities to communicate with the diplomatic representative of the State which takes charge of their interests or any national or international authority whose task it is to protect such persons."

⁶³ Princip 16 i FN's grundprincipper for beskyttelse af personer under enhver form for tilbageholdelse eller fængsling, som FN vedtog på sin generalforsamling i 1988:
"1.[...] 2. If a detained or imprisoned person is a foreigner, he shall also be promptly informed of his right to communicate by appropriate means with [...] the representative of the competent international organisation, if he is a refugee or is otherwise under the protection of an intergovernmental organisation."

⁶⁴ Jf. Den Internationale Domstols kendelse af 9.4.1998 (sagen er blevet ophævet) i sagen Paraguay mod USA (Breard) og dom af 27.6.2001 i sagen Tyskland mod USA (Lagrand), og den nylige sag Avena og andre mexikanske statsborgere (Mexico mod USA), hvor der forventes en kendelse vedrørende overgangsforanstaltninger den 5.2.2003.

Mistænkte og tiltalte kan gøres opmærksom på denne ret via en meddelelse om rettigheder (del 5). Politiet kan få kendskab hertil gennem uddannelseskurser, hvis medlemsstaterne samarbejder om at sikre, at politibetjente, der foretager arrestationer, er uddannede til at tage kontakt med de relevante konsulatmyndigheder, hvis og når de arresterer en udenlandsk statsborger.

Spørgsmål 25:

Bør det kræves, at medlemsstaterne sikrer, at der er en embedsmand, der har ansvaret for at varetage mistænkte og tiltaltes rettigheder i straffesager i modtagerlandet, herunder fungere som kontaktperson til de pågældendes familie og advokater?

Spørgsmål 26:

Bør det kræves, at medlemsstaterne sikrer, at deres politi overholder Wienerkonventionen om konsulære forbindelser ved at sørge for, at politibetjentene får den nødvendige uddannelse?

Spørgsmål 27:

Bør en manglende overholdelse af Wienerkonventionen medføre sanktioner? Hvad skulle disse sanktioner i givet fald bestå i?

8. KENDESKAB TIL SINE RETTIGHEDER/MEDDELELSE OM RETTIGHEDER

8.1. Indledning

Det er vigtigt for såvel de myndigheder, der forestår efterforskningen, som de personer, efterforskningen vedrører, at de fuldt ud kender deres rettigheder. Kommissionen foreslår, at der oprettes en ordning, således at medlemsstaterne skriftligt skal informere mistænkte og tiltalte om deres grundlæggende rettigheder - en "meddelelse om rettigheder". Dette forslag blev generelt positivt modtaget, og der blev også foreslået variationer over emnet. Mange fandt, at hvis der blev truffet en sådan foranstaltning, ville det i væsentlig grad forbedre mistænkte og tiltaltes stilling. Europa-Parlamentet har stillet sig positivt over for forslaget om en meddelelse om rettigheder og har forstået, at der afsættes et budget til finansieringen heraf. Et sådan dokument bør ikke være dyrt, især ikke når de indledende omkostninger til udarbejdelsen af det er blevet dækket.

8.2. Drøftelse og spørgsmål

Der blev fremsat forskellige forslag, f.eks. en meddelelse om rettigheder i flere dele, med en fælles del for hele EU og en anden del, som medlemsstaterne kan udarbejde i overensstemmelse med deres nationale lovgivning. I den forbindelse er det vigtigt at sikre, at meddelelsen om rettigheder kan forstås, selv af en mistænkt/tiltalt med læsevanskeligheder eller en lav intelligenskvotient. Meddelelsen om rettigheder kan have en fælles del 1 og en del 2, som medlemsstaterne tilføjer, og hvori der tages hensyn til de nationale bestemmelser. For at være af nogen nytte bør den indeholde tilstrækkelig mange oplysninger, men den skal udformes i et enkelt sprog, så den er let at forstå. Målet vil være at gøre den så kort som muligt. Den kan udarbejdes centralt på alle EU-sprog, eller det kan ved hjælp af en eller anden ordning sikres, at meddelelsen bliver så ensartet som muligt.

Meddelelsen om rettigheder bør gives til den mistænkte på det tidspunkt, hvor dennes rettigheder er i fare og skal beskyttes. Problemet består i at finde frem til det tidspunkt. Det kan være ved arrestationen eller før. Meddelelsen kan udleveres, når den mistænkte er blevet varetægtsfængslet på politistationen, men ikke senere, fordi den for at være nyttig skal gives, så snart personen tilbageholdes og dermed får de rettigheder, der er fastsat i menneskerettighedskonventionens artikel 5 og 6. Hvis den mistænkte ikke får denne meddelelse, inden han eller hun ankommer til politistationen, opstår problemet med at sikre, at den pågældende kender sine rettigheder, inden den udleveres. Af praktiske årsager forekommer det logisk, at den udleveres på politistationen, da lagrene af meddelelser om rettigheder sandsynligvis vil blive opbevaret der sammen med de forskellige sprogversioner af meddelelsen.

Det er svært at vurdere, om det skal kræves, at en tiltalt skal skrive under for modtagelsen af meddelelsen om rettigheder. Kommissionen har hørt repræsentanter for medlemsstaterne om dette punkt. Mange fandt, at det ikke var nødvendigt med en kvittering for modtagelsen. Nogle eksperter spekulerede over, hvilken status meddelelsen om rettigheder vil få, og hvilke konsekvenser det vil få ikke at udlevere den til en tiltalt.

Kommissionen er opmærksom på nogle af de problemer, medlemsstaterne har påpeget. Nogle finder, at menneskerettighedskonventionen allerede i sig selv udgør en erklæring om rettigheder. Andre finder, at deres lovgivning er for kompliceret til at blive kogt ned til et letfordøjeligt dokument, eller at en tiltalts rettigheder udvikler sig i løbet af retssagen, således at en meddelelse om rettigheder vil blive på op til 50 sider, hvis den skal dække alle muligheder og alle faser. Sidstnævnte problem bør imidlertid ikke opstå, eftersom en mistænkt har en advokat, der handler for den pågældende (en rettighed, som personen vil blive gjort opmærksom på i meddelelsen om rettigheder, om ikke før), og den advokat vil være i stand til at forklare personen, hvilke rettigheder han eller hun har.

Spørgsmål 28:

Er det muligt at udarbejde en fælles meddelelse om rettigheder i EU? Hvad skulle den i givet fald indeholde?

Spørgsmål 29:

Hvornår skal en mistænkt have meddelelsen om rettigheder?

Spørgsmål 30:

Skal det kræves, at en tiltalt underskriver for modtagelsen af meddelelsen om rettigheder som bevis for, at han eller hun har modtaget den?

Spørgsmål 31:

Hvilke eventuelle retlige følger vil det have, hvis en mistænkt ikke modtager meddelelsen om rettigheder?

9. OVERHOLDELSE AF OG KONTROL MED FÆLLES STANDARDER

9.1. Indledning

Det er værd at gentage, at formålet med initiativet vedrørende retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU på ingen måde er at erstatte eller supplere Menneskerettighedsdomstolen. Håbet er, at medlemsstaterne som følge af dette initiativ i højere grad vil efterkomme menneskerettighedskonventionen på de områder, der er omfattet af denne grøn bog. Det er ikke muligt at regne med, at Menneskerettighedsdomstolen kan fungere som et sikkerhedsnet for alle overtrædelser af menneskerettighedskonventionen. Dette er urealistisk i lyset af en række faktorer. Menneskerettighedsdomstolen er *sidste klageinstans*, og den har desuden udtrykt bekymring over sin mulighed for at behandle det stadig stigende antal sager⁶⁵. Hvis der foreligger gentagne påstande om overtrædelse af menneskerettighedskonventionen, bør medlemsstaterne have midlerne til automatisk at rette op herpå. Da princippet om gensidig anerkendelse kun kan gennemføres effektivt, når der hersker gensidig tillid, er det som nævnt ovenfor⁶⁶ vigtigt, at disse fælles minimumsstandarder strengt overholdes, og at dette er tydeligt. For at hver medlemsstat kan være sikker på, at de øvrige medlemsstater overholder standarderne, bør der være en eller anden form for evaluering. Der bør ikke kun herske gensidig tillid mellem medlemsstaternes regeringer, men også blandt fagfolk, de retshåndhævende myndigheder og alle, der til daglig forvalter afgørelser baseret på princippet om gensidig tillid. Det kan ikke ske fra ene dag til den anden, og det kan slet ikke ske, hvis der ikke findes et eller andet pålideligt middel til at vurdere, at de fælles minimumsstandarder overholdes i hele EU. Dette bliver så meget desto mere nødvendigt, når ansøgerlandene kommer med i EU. Når der først er truffet beslutning om en evalueringsmekanisme, bør der løbende og regelmæssigt foretages vurderinger.

På nuværende tidspunkt er der et stigende behov for en vurdering af foranstaltninger truffet på området retlige og indre anliggender. I flere af bidragene til arbejdsgruppen X ("Frihed, sikkerhed og retfærdighed") under konventet om EU's fremtid⁶⁷ opfordres der til, at der foretages en evaluering af og kontrol med gennemførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Arbejdsgruppen X blev nedsat for at se nærmere på spørgsmål vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed. António Vitorino, der er kommissær med ansvar for retlige og indre anliggender, går ind for at *forbedre mekanismerne for evaluering og opfølgning for derved at kontrollere, hvordan EU-retten i praksis gennemføres*⁶⁸. Derudover er der også bl.a. forslag om et system for tidlig varsling i tilfælde af overtrædelse af de grundlæggende rettigheder⁶⁹, og at EF-Domstolen foretager vurderingen og i højere grad bliver involveret⁷⁰.

⁶⁵ Rapport fra evalueringsgruppen om midlerne til at sikre Menneskerettighedsdomstolens fortsatte effektivitet, Strasbourg, september 2002.

⁶⁶ Se del 1 - Øget gensidig tillid.

⁶⁷ Konventet om EU's fremtid - yderligere oplysninger og dokumenter fås på netstedet: <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DA&Content=-> <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=DA&Content=->

Arbejdsgruppen X blev nedsat for at se nærmere på spørgsmål vedrørende frihed, sikkerhed og retfærdighed.

⁶⁸ Arbejdsgruppen X "Frihed, sikkerhed og retfærdighed", WD 17, 15.11.2002.

⁶⁹ Arbejdsgruppen X "Frihed, sikkerhed og retfærdighed", WD 13, 15.11.2002.

⁷⁰ Arbejdsgruppen X, jf. ovenfor, bemærkninger fra Ana Placio, medlem af konventet, den spanske regerings repræsentant, til WD 05, 18.11.2002. Ana Palacio udtalte, at konkret er det Rådet, der har hovedansvaret for at overvåge medlemsstaterne, og som skal sikre en hensigtsmæssig kontrol ved hjælp af et "peer evaluation"-system. Derudover får Domstolen i medfør af den nye traktat omfattende beføjelser svarende til dem, den har nu i forbindelse med forhold under "første søjle", til at gennemføre den retlige kontrol i forbindelse med forhold på området retlige og indre anliggender.

9.2. Gennemførelse af evalueringen

Kommissionen finder det hensigtsmæssigt, at den kommer til at spille en væsentlig rolle i forbindelse med evalueringen og kontrollen. Den har brug for at blive informeret om, hvordan foranstaltninger gennemføres i praksis. Når der er blevet vedtaget en rammeafgørelse, skal det i en af de afsluttende bestemmelser fastsættes, at medlemsstaterne har pligt til at informere Kommissionen om de foranstaltninger, de har truffet for at opfylde rammeafgørelsens forpligtelse i deres nationale lov. Bestemmelsen kunne eksempelvis udformes således:

"Medlemsstaterne meddeler [...] Kommissionen teksten til de retsfor skrifter, som de udsteder for at gennemføre de forpligtelser, der følger af denne rammeafgørelse, i national ret. [...]"⁷¹.

Kommissionen har desuden pligt til at sørge for, at rammeafgørelsen gennemføres ordentligt, dvs. at formålet med EU's foranstaltning nås via den nationale lovgivning.

Kommissionen finder det derfor hensigtsmæssigt at udvide sin opgave med at indsamle oplysninger om gennemførelsen i national lov af de forpligtelser, der følger af EF-retten, til en regelmæssig kontrol med overholdelsen af EF-retten. Dette kan ske ved, at medlemsstaterne selv fremlægger rapporter eller statistisk materiale, som deres nationale myndigheder har udarbejdet, således at Kommissionen kan sammenholde og analysere det. Kommissionen kan også gøre brug af et ekspertteam. Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender har for nylig lanceret et uafhængigt ekspertnet vedrørende grundlæggende rettigheder for at vurdere, hvordan hver af de rettigheder, der er anført i EU's charter anvendes på såvel nationalt plan som fællesskabsplan, idet der tages hensyn til udviklingen i national lovgivning, forfatningsdomstoles retspraksis samt EF-Domstolens og Menneskerettighedsdomstolens retspraksis. Dette team vil få til opgave at udarbejde en skriftlig rapport, hvori situationen for så vidt angår de grundlæggende rettigheder i både EU-retten og national lov sammenfattes⁷². Nettet skal aflægge rapport til Kommissionen. Nettet fungerer på nuværende tidspunkt på grundlag af en kontrakt om en første evaluering, der skal gennemføres over en etårig periode; kontraktperioden kan forlænges i op til fem år. Hvis resultaterne er tilfredsstillende, kan ekspertteamets rolle udvides til at omfatte alle bestemmelser i en hvilken som helst rammeafgørelse vedrørende retssikkerhedsgarantier. Da artikel 47 i EU's charter om grundlæggende rettigheder indeholder bestemmelse om retten til en retfærdig rettergang, har nettet allerede beføjelse til at overveje mange af forslagene i denne grønbog. Under alle omstændigheder er det nødvendigt løbende og regelmæssigt at foretage en evaluering af de fælles minimumsstandards for retssikkerheden snarere end at gøre det nu og da eller på ad hoc-basis. På den måde vil det være muligt at afsløre vedvarende overtrædelser og eventuelt andre måder at anvende standarderne på, som falder under det aftalte minimum.

9.3. Evalueringsredskaber

Evalueringen skal omfatte overholdelsen på alle niveauer og i alle retssagens faser af de fælles standarder. Der findes mange mulige evalueringsredskaber. De mere indlysende er medlemsstaternes statistikker vedrørende antallet af retssager, andelen af de tiltalte, der repræsenteres ved en juridisk sagkyndig, andelen af sager, hvor der anvendes juridiske oversættere og retstolke, og lignende indikatorer. Der skal imidlertid være en ordening for

⁷¹ Artikel 34 i Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurerne for overgivelse mellem medlemsstaterne, EFT L 190 af 18.7.2002.

⁷² Ekspertnettet vedrørende EU's charter blev nedsat i juli 2002, kontor A5 i Generaldirektoratet for Retlige og Indre Anliggender; dets beføjelser er fastsat i udbudsbekendtgørelse 2002/S60 – 046435, EFT S 60 af 26.3.2002.

rapportering om manglende overholdelse af minimumsstandarden og undersøgelse heraf. Påstande om manglende overholdelse, navnlig når de vedvarende henviser til den samme enhed (ret, politistation eller endog geografisk område) er gode indikatorer for, at der er et problem. I nogle medlemsstater optages politiets afhøringer (lydbånd eller video). Dette beskytter ikke kun politibetjentene mod påstande om uretfærdig behandling, men udgør også et godt bevis for, hvad der reelt skete. Hvis medlemsstaterne accepterer at indføre optagelse af afhøringer, vil det udgøre et godt redskab, når det skal evalueres, om de overholde de aftalte fælles minimumsgarantier.

For at en evaluering kan tjene det ønskede formål, skal evalueringens omfang og forventede resultater klart anføres. Det vil således være en absolut nødvendig forudsætning, at der er helt klare linjer for så vidt angår overvågningsorganet.

9.4. Sanktioner

Spørgsmålet om evaluering og overvågning afstedkommer et andet spørgsmål, nemlig hvad der skal gøres, hvis en medlemsstat ikke overholder eller til stadighed ligger under de aftalte fælles standarder. I tilfælde af enkeltstående overtrædelser af menneskerettighedskonventionen kan sagen forelægges for Menneskerettighedsdomstolen. I artikel 7 i traktaten om Den Europæiske Union fastsættes meget alvorlige sanktioner, i tilfælde af grove og vedvarende overtrædelser i medlemsstaterne⁷³. Det er nødvendigt at overveje, om der kan være andre sanktionsformer, f.eks. for vedvarende overtrædelser, der ikke er grove nok til at være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 7.

9.5. Konklusioner

Fælles minimumsstandarder for retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU vil være med til at tydeliggøre, hvad der forventes af politiet og retsmyndighederne. En effektiv og løbende overvågning vil sikre, at disse standarder overholdes i praksis.

Spørgsmål 32:

Udgør evalueringen af, om de fælles minimumsstandarder overholdes eller ej, et væsentligt element i forbindelse med den fælles tillid og dermed den fælles anerkendelse af retsafgørelser?

Spørgsmål 33:

Hvilke oplysninger har Kommissionen behov for for at foretage en effektiv vurdering af, hvorvidt aftalte, fælles minimumsstandarder for retssikkerheden overholdes eller ej?

Spørgsmål 34:

Er det ønskeligt at optage politiets afhøringer for at sikre en effektiv kontrol? Hvilke andre midler kunne være effektive?

Spørgsmål 35:

⁷³ Jf. del 1, afsnit 2 ovenfor.

Er det hensigtsmæssigt at iværksætte sanktioner, hvis det afsløres, at de i fællesskab aftalte minimumsstandarder ikke fuldt ud overholdes? Hvad skulle disse sanktioner i givet fald bestå i?

SPØRGSMÅL

Generelle bemærkninger

- 1 Er det hensigtsmæssigt at tage et initiativ på EU-plan vedrørende retssikkerhedsgarantier?

Repræsentation ved en juridisk sagkyndig

- 2 Bør medlemsstaterne for at sikre fælles minimumsstandarder for overholdelse af artikel 6, stk. 3, litra c), oprette en national ordning for beskikkelse af en juridisk sagkyndig i forbindelse med straffesager?
- 3 Hvis det af medlemsstaterne kræves, at de opretter en national ordning for beskikkelse af en juridisk sagkyndig i forbindelse med straffesager, bør kravet så udvides til kontrol med, at honoraret er tilstrækkelig stort til at gøre det tiltrækkende for forsvarsadvokater at deltage i ordningen?
- 4 Hvis det af medlemsstaterne kræves, at de opretter en national ordning for beskikkelse af en retlig repræsentant i forbindelse med straffesager, bør kravet så udvides til kontrol med de deltagende advokaters kompetence, erfaring og/eller kvalifikationer?
- 5 I artikel 6, stk. 3, litra c), i menneskerettighedskonventionen fastsættes det, at enhver, der er anklaget for lovovertrædelse, skal have ret til gratis bistand af en forsvarer, "hvis han ikke har tilstrækkelige midler til at betale for juridisk bistand. Hvordan skal medlemsstaterne vurdere, om den tiltalte er i stand til at betale for retlig bistand eller ej?
- 6 I artikel 6, stk. 3, litra c), i menneskerettighedskonventionen fastsættes det, at enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse, skal have ret til gratis bistand af en forsvarer, "når dette kræves i retfærdighedens interesse". Bør denne ret begrænses til lovovertrædelser, der indebærer risiko for varetægtsfængsling, eller udvides til at dække f.eks. risikoen for at miste sit arbejde eller sit rygte?
- 7 Hvis der skal ydes gratis bistand af en forsvarer i forbindelse med alle lovovertrædelser med undtagelse af "småovertrædelser", hvilken definition af "småovertrædelser" vil så kunne accepteres af alle medlemsstater?
8. Bør det medføre andre sanktioner end Menneskerettighedsdomstolens afgørelse, hvis en medlemsstat ikke yder retshjælp og repræsentation ved en juridisk sagkyndig til en person, der er berettiget hertil?

Bistand af juridiske oversættere og retstolke

- 9 Bør der være en formel mekanisme, der gør det muligt at kontrollere, om en mistænkt/tiltalt forstår det sprog, der anvendes i retten, tilstrækkeligt godt til at kunne forsvare sig?
- 10 Bør medlemsstaterne vedtage kriterier med henblik på at fastslå, under hvor stor en del af retssagen, herunder proceduren forud for retssagen, den mistænkte/tiltalte skal sikres tolkebistand?
- 11 Hvilke kriterier kan der anvendes for at afgøre, om det er nødvendigt for den tiltalte at benytte sig af andre oversættere og tolke end anklagemyndigheden retten (afhængig af retssystemet)?
- 12 Bør det kræves, at medlemsstaterne sikrer oversættelse af bestemte, klart definerede retsdokumenter i straffesager? Hvilke dokumenter udgør i givet fald det minimum, der er nødvendigt for at sikre en retfærdig rettergang?
- 13 Bør det kræves, at medlemsstaterne opretter nationale registre over retstolke og juridiske oversættere?
- 14 Hvis medlemsstaterne opretter nationale registre over retstolke og juridiske oversættere, vil det så være at foretrække, at disse registre anvendes som grundlag for oprettelsen af et enkelt register på EU-plan over oversættere og tolke, eller at det bliver muligt at få adgang til de øvrige medlemsstaters registre?
- 15 Bør det kræves, at medlemsstaterne etablerer en national uddannelsesordning for retstolke og juridiske oversættere? Bør der i givet fald oprettes et system for autorisation, fornyet registrering og løbende videreuddannelse?
- 16 Bør det kræves, at medlemsstaterne opretter en autorisationsorgan, der skal forvalte et autorisationssystem og forestå forlængelsen af registreringen og den løbende videreuddannelse? Er det i givet fald ønskeligt, at justitsministeriet eller indenrigsministeriet arbejder sammen med dette autorisationsorgan for at sikre, at der tages hensyn til de juridiske og sproglige erhvervs synspunkter og behov?
- 17 Hvis det af medlemsstaterne kræves, at de opretter en national ordning for sikring af bistand af retstolke og juridiske oversættere i forbindelse med straffesager, bør kravet så udvides til kontrol med, at aflønningen er tilstrækkelig stor til at gøre det tiltrækkende for oversættere og tolke at deltage i ordningen?
- 18 Hvordan kan der og hvem bør udarbejde en eventuel adfærdskodeks?
- 19 Kommissionen forstår, at der er mangel på tilstrækkeligt kvalificerede juridiske oversættere og retstolke. Hvad kan medlemsstaterne gøre for at gøre disse erhverv mere tiltrækkende?

- 20 Bør det medføre andre sanktioner end Menneskerettighedsdomstolens afgørelse, hvis en medlemsstat ikke stiller tolke- og oversætterbistand til rådighed til en person, der er berettiget hertil?

Beskyttelse af udsatte grupper

- 21 Er personer i følgende grupper særligt udsatte? Hvad kan det i givet fald kræves, at medlemsstaterne gør for at tilbyde dem en passende beskyttelse i forbindelse med en straffesag:

- (1) udenlandske statsborgere
- (2) børn
- (3) personer, der er mentalt eller emotionelt handicappede i den bredest mulige betydning
- (4) fysisk handicappede eller syge
- (5) mødre eller fædre med små børn
- (6) personer, der ikke kan læse eller skrive
- (7) flygtninge og asylansøgere
- (8) alkoholikere og narkomaner?

Bør der tilføjes yderligere grupper til listen?

- 22 Bør det kræves, at politibetjente, advokater og/eller fængselspersonale foretager en vurdering af og skriftligt giver meddelelse om, at en mistænkt/tiltalt eventuelt er udsat i bestemte faser af straffesagen?
- 23 Hvis det kræves, at politibetjente, advokater og/eller fængselspersonale skal foretage en vurdering af, om en mistænkt/tiltalt eventuelt er udsat i bestemte faser af straffesagen, bør der så være en mekanisme til at følge vurderingen op med hensigtsmæssige foranstaltninger?
- 24 Vil det være hensigtsmæssigt med sanktioner, hvis politiet og/eller de udøvende myndigheder ikke foretager en vurdering af, om en mistænkt er udsat, og rapporterer det? Hvad skulle disse sanktioner i givet fald bestå i?

Konsulær bistand

- 25 Bør det kræves, at medlemsstaterne sikrer, at der er en embedsmand, der har ansvaret for at varetage mistænkt og tiltalt persons rettigheder i straffesager i modtagerlandet, herunder fungere som kontaktperson til de pågældendes familie og advokater?
- 26 Bør det kræves, at medlemsstaterne sikrer, at deres politi overholder Wienerkonventionen om konsulære forbindelser ved at sørge for, at politibetjentene får den nødvendige uddannelse?

- 27 Bør en manglende overholdelse af Wienerkonventionen medføre sanktioner? Hvad skulle disse sanktioner i givet fald bestå i?

Meddelelsen om rettigheder

- 28 Er det muligt at udarbejde en fælles meddelelse om rettigheder i EU? Hvad skulle den i givet fald indeholde?
- 29 Hvornår skal en mistænkt have meddelelsen om rettigheder?
- 30 Skal det kræves, at en tiltalt underskriver for modtagelsen af meddelelsen om rettigheder som bevis for, at han eller hun har modtaget den?
- 31 Hvilke eventuelle retlige følger vil det have, hvis en mistænkt ikke modtager meddelelsen om rettigheder?

Evaluerings og overvågning

- 32 Udgør evalueringen af, om de fælles minimumsstandards overholdes eller ej, et væsentligt element i forbindelse med den fælles tillid og dermed den gensidige anerkendelse af retsafgørelser?
- 33 Hvilke oplysninger har Kommissionen behov for for at foretage en effektiv vurdering af, hvorvidt aftalte, fælles minimumsstandards for retssikkerheden overholdes eller ej?
- 34 Er det ønskeligt at optage politiets afhøringer for at sikre en effektiv kontrol?
- 35 Er det hensigtsmæssigt at iværksætte sanktioner, hvis det afsløres, at de i fællesskab aftalte minimumsstandards ikke fuldt ud overholdes? Hvad skulle disse sanktioner i givet fald bestå i?

BILAG

RELEVANTE BESTEMMELSER I DE EKSISTERENDE TRAKTATER

International konvention af 1966 om borgerlige og politiske rettigheder

Artikel 9

"1. Enhver har ret til frihed og personlig sikkerhed. Ingen må berøves sin frihed undtagen af sådanne grunde, og i overensstemmelse med sådanne fremgangsmåder, som er fastsat ved lov.

2. Enhver, der arresteres, skal ved arrestationen oplyses om grundene hertil og straks underrettes om eventuelle sigtelser mod ham.

3. Enhver, der arresteres eller tilbageholdes som sigtet for et strafbart forhold, skal ufortøvet fremstilles for en dommer eller anden øvrighedsperson, der ved lov er bemyndiget til at udøve domsmyndighed, og skal have ret til rettergang inden for en rimelig frist eller til løsladelse. Det skal ikke være den almindelige regel, at personer, som afventer rettergang, hensættes i varetagtsarrest, men deres løsladelse kan gøres betinget af garantier for, at de giver møde under rettergangen på ethvert andet stadium af processen og i givet fald til dommens fuldbyrdelse.

4. Enhver, der berøves sin frihed ved arrestation eller anden tilbageholdelse, skal have ret til at indbringe sagen for en domstol, for at denne uden ophold kan træffe afgørelse om lovligheden af hans tilbageholdelse og beordre ham løsladt, hvis tilbageholdelsen ikke er lovlig

5. Enhver, der har været offer for ulovlig arrestation eller anden tilbageholdelse, skal have ret til erstatning.

Artikel 10

"1. Alle, der berøves deres frihed, skal behandles humant og med respekt for menneskets naturlige værdighed.

2.

a) Tiltalte personer skal, hvis der ikke foreligger ganske særlige omstændigheder, holdes adskilt fra domfældte personer og skal undergives særskilt behandling svarende til deres stilling som ikke domfældte.

b) Tiltalte unge mennesker skal holdes adskilt fra voksne, og sagerne mod dem skal afgøres så hurtigt som muligt.

3 Straffesystemet skal omfatte en fangebehandling, hvis vigtigste formål skal være fangernes forbedring og resocialisering. Unge lovovertrædere skal holdes adskilt fra voksne og gives en behandling svarende til deres alder og retslige stilling."

Romstatutten om oprettelse af Den Internationale Domstol

Artikel 55

"Personlige rettigheder i forbindelse med en efterforskning"

1. I forbindelse med en efterforskning i henhold til denne statut, må en person:

- a) ikke tvinges til at inkriminere sig selv eller til at tilstå skyld,
- b) ikke udsættes for nogen form for tvang, voldelig tvang eller trussel, for tortur eller anden form for grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf,
- c) hvis den pågældende afhøres på et andet sprog end et sprog, som den pågældende fuldt ud forstår og taler, vederlagsfrit tilbydes bistand fra en kompetent tolk samt de oversættelser, der måtte være nødvendige for at opfylde kravene om retfærdighed, og
- d) ikke udsættes for vilkårlig anholdelse eller tilbageholdelse, og skal ikke berøves sin frihed, medmindre dette er begrundet i og i overensstemmelse med de procedurer, som er fastsat i denne statut.

2. Hvis der er grund til at formode, at en person har begået en forbrydelse under domstolens jurisdiktion, og den pågældende person står over for at skulle afhøres enten af anklageren eller af nationale myndigheder ifølge en anmodning fremsat i henhold til kapitel 9, skal denne person ligeledes have følgende rettigheder, som han eller hun skal underrettes om inden afhøringen:

- a) ret til inden afhøringen at blive underrettet om, at der er grund til at formode, at han eller hun har begået en forbrydelse under domstolens jurisdiktion,
- b) ret til ikke at udtale sig, uden at sådan tavshed skal lægges til grund ved afgørelsen af skyldspørgsmålet,
- c) ret til at få juridisk bistand efter eget valg eller, såfremt den pågældende ikke har juridisk bistand, ret til at få beskikket juridisk bistand i alle tilfælde, hvor det er påkrævet af hensyn til retfærdighed, og vederlagsfrit i tilfælde af, at den pågældende ikke har tilstrækkelige midler til selv at betale, og
- d) ret til at blive afhørt under tilstedeværelse af en forsvarer, medmindre den pågældende person frivilligt har givet afkald på retten til at få en forsvarer."

Artikel 67

"Tiltaltes rettigheder"

1. Ved afgørelsen af ethvert tiltalepunkt, skal den tiltalte være berettiget til offentlige retsmøder, under hensyntagen til bestemmelserne i denne statut, og til en retfærdig og upartisk behandling af sagen samt ret til følgende ligeværdige minimumsgarantier:

- a) ret til at blive underrettet uden ophold og i detaljer om tiltalepunktets karakter, begrundelse og indhold på et sprog, som tiltalte fuldt ud forstår og taler,

b) ret til at få tilstrækkelig tid til og mulighed for at forberede sit forsvar og til frit og i fortrolighed at kommunikere med en forsvarer efter eget valg,

c) ret til at få sin sag behandlet uden unødigt forsinkelse,

d) med forbehold for artikel 63, stk. 2, ret til at være til stede under domsforhandlingen, til selv, eller med juridisk bistand efter eget valg, at føre sit forsvar, til, såfremt den anklagede ikke har juridisk bistand, at blive underrettet om denne ret, samt til at få beskikket juridisk bistand i alle tilfælde, hvor det er påkrævet af hensyn til retfærdighed, og uden at den anklagede skal betale herfor, hvis den tiltalte ikke har tilstrækkelige midler til selv at betale, [...]”

e) ret til at afhøre eller få afhørt personer, der vidner imod tiltalte, samt til at opnå, at personer, der skal vidne for tiltalte, er til stede og afhøres på samme betingelser som de personer, der vidner imod tiltalte. Den tiltalte skal ydermere have ret til at forsvare sig og til at fremlægge andre beviser, der er tilladte i henhold til denne statut; den tiltalte skal ydermere have ret til at forsvare sig og til at fremlægge andre beviser, der er tilladte i henhold til denne statut,

f) ret til at få vederlagsfri bistand af en kompetent tolk og de oversættelser, der måtte være nødvendige for at opfylde kravene om retfærdighed, såfremt en hvilken som helst del af domsforhandlingen eller dokumenter, der fremlægges for domstolen, foregår eller er på et sprog, som den tiltalte ikke fuldt ud forstår og taler,

g) ret til ikke at blive tvunget til at vidne eller til at erkende skyld, og ret til ikke at udtale sig, uden at sådan tavshed tillægges vægt ved afgørelsen af skyldspørgsmålet,

h) ret til at afgive en mundtlig eller skriftlig forklaring til sit forsvar uden at aflægge ed, og

i) ret til ikke at blive pålagt omvendt bevisbyrde eller at føre modbevis for noget forhold.

2. I tillæg til enhver anden fremlæggelse fastlagt i denne statut skal anklageren snarest muligt fremlægge sådanne beviser for forsvaret, som er i anklagerens besiddelse, eller som er undergivet anklagerens rådighed, og som han eller hun formoder viser eller går i retning af at vise tiltaltes uskyld eller til at begrænse tiltaltes skyld, eller som kan påvirke troværdigheden af anklagerens beviser. Domstolen træffer afgørelse, hvis der opstår tvivl med hensyn til anvendelsen af dette stykke.”

FN's konvention om barnets rettigheder

Artikel 40

“1. Deltagerstaterne anerkender retten for ethvert barn, der mistænkes eller anklages for eller er fundet skyldig i at have begået strafbart forhold, til at blive behandlet på en måde, der er i overensstemmelse med fremme af barnets sans for værdighed og værdi, som styrker barnets respekt for andres menneskerettigheder og fundamentale frihedsrettigheder, og som tager barnets alder og ønskeligheden af at fremme, at barnet resocialiseres og påtager sig en konstruktiv rolle i samfundet, i betragtning.

2. Med henblik herpå og under hensyn til vedkommende bestemmelser i internationale instrumenter skal deltagerstaterne især sikre, at

a) intet barn skal mistænkes eller anklages for at have begået strafbart forhold eller anses for skyldig heri på grund af handlinger eller undladelser, som ikke var forbudt ved national eller international ret på tidspunktet for overtrædelsen;

b) ethvert barn, der mistænkes eller anklages for at have begået strafbart forhold, har mindst følgende garantier:

i) at blive anset for uskyldig, indtil skyld er bevist i henhold til loven;

ii) at blive oplyst straks og direkte om anklagernes indhold, om fornødent gennem sine forældre eller værge, og til at få juridisk eller anden passende bistand til forberedelse og fremstilling af sit forsvar;

iii) at få sagen afgjort, uden forsinkelse, af en kompetent, uafhængig og upartisk myndighed eller et dømmende organ efter en upartisk procedure i henhold til loven med tilstedeværelse af en juridisk eller anden passende rådgiver, medmindre dette ikke anses for at tjene barnets tarv, især i betragtning af dets alder eller situation, dets forældre eller værge

iv) ikke at blive tvunget til at afgive vidneudsagn eller tilstå skyld; ret til at udspørge eller få forhørt vidner, som påberåbes mod barnet, og til for egen regning og på lige vilkår at få vidner indkaldt og forhørt;

v) hvis det anses for at have begået strafbart forhold, at få beslutningen derom og enhver foranstaltning, der er truffet som følge deraf, prøvet af en højere kompetent, uafhængig og upartisk myndighed eller dømmende organ i medfør af loven;

vi) at få gratis bistand af en tolk, hvis barnet ikke kan forstå eller tale det sprog, der anvendes;

vii) at få sit privatliv respekteret fuldt ud på alle stadier af sagsforløbet.

3. Deltagerstaterne skal søge at fremme indførelsen af love, fremgangsmåder, myndigheder og institutioner, som er specielt tilpasset børn, der mistænkes, anklages for eller anses for at have begået strafbart forhold, herunder især:

a) fastlæggelse af en minimumsalder, under hvilken børn anses ikke at være istand til at begå strafbart forhold,

b) forholdsregler, hvor det er hensigtsmæssigt og ønskeligt, til at tage vare på sådanne børn uden at involvere retsinstanser, forudsat at menneskerettigheder og retsgarantier respekteres i fuldt omfang.

4. Forskellige forholdsregler, såsom omsorg, vejledning og tilsynsføring, rådgivning, prøveløsladelse, plejeaftaler, undervisning og erhvervsorienterede uddannelsesprogrammer og andre alternativer til anbringelse i institution, skal være til rådighed for at sikre, at børn behandles på en måde, der tjener deres tarv og står i passende forhold til både deres personlige forhold og til forbrydelsen."