



Brussel, 18.12.2018
COM(2018) 858 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de
Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures**

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

Richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures¹ (hierna "de richtlijn" genoemd) is het tweede instrument dat ingevolge de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten of beklaagden in strafprocedures² is vastgesteld. De Europese Raad verklaarde zich op 11 december 2009 ingenomen met de routekaart en maakte deze tot onderdeel van het programma van Stockholm - Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger³.

De eerste maatregel voortvloeiend uit de routekaart die is vastgesteld, was Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures⁴. Na de vaststelling van deze twee richtlijnen werden verdere werkzaamheden verricht op het gebied van procedurele rechten. De EU heeft sindsdien nog vier andere richtlijnen aangenomen betreffende het recht op toegang tot een advocaat en om met derden te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming⁵; betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn⁶; betreffende procedurele waarborgen voor kinderen⁷ en betreffende rechtsbijstand⁸.

Deze zes richtlijnen moeten bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling om het wederzijdse vertrouwen te versterken door de bevordering van een betere toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning, dat de hoeksteen vormt van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de EU. Daartoe voorzien zij in gemeenschappelijke minimumnormen voor procedurele rechten in alle strafrechtelijke procedures en in een consistentere tenuitvoerlegging van het recht op een eerlijk proces dat is neergelegd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁹ en in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM).

¹ PB L 142 van 1.6.2012, blz. 1.

² Resolutie van de Raad van 30 november 2009 over een routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten en beklaagden in strafprocedures (PB C 295 van 4.12.2009, blz. 1).

³ PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

⁴ PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1.

⁵ Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PB L 294 van 6.11.2013, blz. 1).

⁶ Richtlijn (EU) 2016/343 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB L 65 van 11.3.2016, blz. 1).

⁷ Richtlijn (EU) 2016/800 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure (PB L 132 van 21.5.2016, blz. 1).

⁸ Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (PB L 297 van 4.11.2016, blz. 1).

⁹ PB C 326 van 26.10.2012, blz. 392.

1.2. Doel en hoofdelementen van de richtlijn

Richtlijn 2012/13/EU beoogt ervoor te zorgen dat het recht van verdachten en beklaagden op informatie in strafrechtelijke procedures toepassing vindt in de praktijk.

Doordat zij gemeenschappelijke minimumvoorschriften vaststelt betreffende het recht op informatie in strafprocedures (en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel), is de richtlijn erop gericht het wederzijdse vertrouwen van de lidstaten in elkaars strafrechtstelsels te verhogen. Met het oog hierop is de richtlijn geënt op en gericht op de bevordering van de rechten die onder meer in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd¹⁰.

Bij de richtlijn zijn minimumnormen vastgesteld voor alle verdachten en beklaagden in de EU, ongeacht hun rechtsstatus, staatsburgerschap of nationaliteit. Zij moet ertoe bijdragen gerechtelijke dwalingen te voorkomen en het aantal beroepszaken te verminderen.

De richtlijn voorziet in het recht op informatie in strafprocedures en procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel. Dit recht geldt vanaf het moment waarop de bevoegde autoriteiten van een lidstaat de betrokkene ervan in kennis stellen dat hij of zij ervan wordt verdacht of beschuldigd een strafbaar feit te hebben begaan, tot de beëindiging van de procedure.

Dit behelst het recht op mondelinge informatie over procedurele rechten (artikel 3) of schriftelijke informatie daarover in het geval van vrijheidsbeneming (artikel 4) of een Europees aanhoudingsbevel (artikel 5), het recht op informatie over de beschuldiging (artikel 6) en het recht op informatie over de toegang tot de stukken van het dossier (artikel 7).

1.3. Reikwijdte van dit verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn

De evaluatie van de tenuitvoerlegging van de richtlijn is uitgevoerd in overeenstemming met artikel 12 van de richtlijn, waarin is bepaald dat de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een verslag moet indienen waarin wordt beoordeeld in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan de richtlijn te voldoen

De beschrijving en de analyse in dit verslag zijn voornamelijk gebaseerd op de door de lidstaten verstrekte informatie. Die informatie is aangevuld met openbaar toegankelijke studies die zijn verricht door het Bureau voor de grondrechten van de Europese Unie¹¹ of door externe belanghebbenden die de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende

¹⁰ Zie het arrest van het HvJ-EU van 5 juni 2018, Kolev e.a., C-612/15; andere belangrijke arresten die betrekking hebben op deze richtlijn, zijn de arresten van het HvJ-EU van 15 oktober 2015, Covaci, C-216/14, en 22 maart 2017, Tranca e.a., gevoegde zaken C-124/16, C-188/16 en C-213/16.

¹¹ Zie de studie van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten getiteld "*Rights of suspected and accused persons across the EU: translation, interpretation and information*", van november 2016. Beschikbaar op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2016/rights-suspected-and-accused-persons-across-eu-translation-interpretation>

procedurele rechten hebben onderzocht met gebruikmaking van projectsubsidies in het kader van het programma Justitie¹².

In het verslag wordt aandacht besteed aan de maatregelen die de lidstaten tot dusver hebben genomen om de richtlijn ten uitvoer te leggen. Hierbij wordt nagegaan of de lidstaten de richtlijn binnen de gestelde termijn ten uitvoer hebben gelegd en of de nationale wetgeving de doelstellingen van de richtlijn bereikt en aan de vereisten ervan voldoet.

2. Algemene beoordeling

Krachtens artikel 11 waren de lidstaten gehouden de richtlijn uiterlijk op 2 juni 2014 in nationaal recht om te zetten. Op de uiterste omzettingsdatum hadden zeven lidstaten de nodige maatregelen nog niet ter kennis gebracht van de Commissie: Cyprus, de Tsjechische Republiek, Luxemburg, Malta, Slovenië, Slowakije en Spanje. De Commissie besloot derhalve in juli 2014 om tegen deze lidstaten overeenkomstig artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inbreukprocedures in te leiden wegens niet-mededeling van hun omzettingsmaatregelen.

Hierbij gaat het de Commissie er vooral om erop toe te zien dat alle lidstaten de vereisten van de richtlijn omzetten in hun nationale recht, zodat de in de richtlijn neergelegde rechten in de hele Europese Unie worden beschermd. De omzetting van de richtlijn vormt een voorwaarde om naar behoren te kunnen beoordelen in hoeverre de lidstaten de nodige maatregelen hebben genomen om aan de richtlijn te voldoen.

De Commissie is met haar onderzoek of de nationale maatregelen aan de richtlijn voldoen, begonnen zodra deze door de lidstaten werden meegedeeld. Luxemburg heeft, om een voorbeeld te noemen, de richtlijn echter pas in maart 2017 omgezet, terwijl Roemenië na aanvankelijk slechts een gedeeltelijke omzetting te hebben gemeld, deze heeft afgerond met omzettingsmaatregelen van 12 juli 2016 en 6 oktober 2017. Vanwege deze vertraging bij de omzetting heeft het algemene beoordelingsproces langer geduurd. De laatste inbreukprocedure wegens niet-mededeling kon pas in januari 2018 worden afgesloten. In deze omstandigheden en gezien de ingewikkeldheid van de beoordeling van alle maatregelen die zijn meegedeeld door de 27 lidstaten die door de richtlijn zijn gebonden, met name gelet op het verschil in hun nationale rechtsstelsels, heeft de Commissie dit verslag niet eerder kunnen indienen.

In de richtlijn worden weliswaar slechts minimumvoorschriften vastgesteld, zodat er ruimte is voor verschillen tussen de nationale procedurerechtelijke regelingen, maar er worden ook duidelijke verplichtingen opgelegd aan de lidstaten.

¹² Zie de in 2016 gepubliceerde studie van de Raad van de balies van Europa (CCBE) getiteld "*TRAINAC Assessment, good practices and recommendations on the right to interpretation and translation, the right to information and the right of access to a lawyer in criminal proceedings*". Te vinden op: <http://europeanlawyersfoundation.eu/wp-content/uploads/TRAINAC-study.pdf>. Zie ook "*Inside Police Custody*" en "*Inside Police Custody 2*", door de Irish Council for Civil Liberties in 2014 en 2018 uitgevoerde studies. Te vinden op: https://intersentia.be/nl/pdf/viewer/download/id/9781780681863_0/.

Bij de beoordeling zijn in een aantal lidstaten conformiteitsproblemen aan het licht gekomen, in het bijzonder in verband met de verklaring van rechten in strafprocedures en procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel, het recht op informatie over de beschuldiging en het recht op toegang tot de stukken van het dossier. Indien die problemen niet worden verholpen, kan dat afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de bij de richtlijn verleende rechten. De Commissie zal alle dienstige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat overal in de Europese Unie aan de richtlijn wordt voldaan, en zo nodig ook inbreukprocedures overeenkomstig artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inleiden.

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol nr. 22 neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit, en is de overeenkomst derhalve niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken. Daarom blijft Denemarken bij de navolgende beoordeling buiten beschouwing.

Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben, overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, kennis gegeven van hun wens deel te nemen aan de aanneming en toepassing van de richtlijn.

3. Specifieke punten van de beoordeling

3.1. Onderwerp (artikel 1)

In artikel 1 van de richtlijn is bepaald dat de richtlijn voorschriften vastlegt met betrekking tot het recht op informatie van verdachten of beklaagden over hun rechten in strafprocedures en over de tegen hen ingebrachte beschuldiging en met betrekking tot het recht op informatie van personen tegen wie een Europees aanhoudingsbevel is uitgevaardigd.

De meeste lidstaten beschikten reeds over wetgeving inzake het recht op informatie. In het kader van het omzettingsproces moesten de lidstaten daarom eventueel bestaande wetgeving wijzigen of meer specifieke wetgeving introduceren.

3.2. Toepassingsgebied (artikel 2)

In artikel 2 van de richtlijn wordt het toepassingsgebied van de richtlijn afgebakend.

3.2.1. Werkingssfeer — artikel 2, lid 1

In artikel 2, lid 1 van de richtlijn is bepaald dat het recht op informatie in strafprocedures en procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel van toepassing is vanaf het ogenblik waarop de bevoegde autoriteiten van een lidstaat de betrokkenen in kennis stellen dat zij ervan worden verdacht of beschuldigd een strafbaar feit te hebben begaan, tot de beëindiging van de procedure, dat wil zeggen, tot de beslissing onherroepelijk is.

Volgens overweging 19 van de richtlijn dienen "de verdachten of beklaagden [...] door de bevoegde autoriteiten onverwijld, mondeling of schriftelijk, te worden ingelicht", en wel "uiterlijk vóór het eerste officiële verhoor [...] door de politie of een andere bevoegde autoriteit".

De meeste lidstaten geven niet specifiek aan op welk moment een verdachte of beklaagde "in kennis" dient te worden gesteld van de verdenking of beschuldiging, noch specificeren zij dat het recht op informatie gedurende de gehele strafprocedure geldt. Uit een systematische analyse van de verschillende fasen van strafprocedures in de respectieve nationale rechtsorden blijkt evenwel dat een groot aantal lidstaten aan de richtlijn voldoet.

Problemen doen zich echter voor in drie lidstaten¹³ die alleen in de verplichting tot het verstrekken van informatie over rechten van de betrokkene voorzien in het geval van vrijheidsbeneming. Voor personen die niet van hun vrijheid zijn beroofd, gelden niet dezelfde waarborgen.

Wat betreft het personele toepassingsgebied is er sprake van zekere afwijkingen met betrekking tot de termen "verdachte" en "beklaagde" in de wetgeving van de lidstaten. De overgrote meerderheid van de lidstaten maakt een onderscheid tussen die termen als het om personen gaat tegen wie een strafprocedure is ingesteld. Twee lidstaten kennen in hun rechtsstelsel echter alleen het begrip "beklaagde", maar niet het begrip "verdachte". Een persoon wordt als beklaagde aangemerkt wanneer hem of haar een strafbaar feit ten laste is gelegd.

3.2.2. Lichte strafbare feiten — artikel 2, lid 2

In artikel 2, lid 2 van de richtlijn is bepaald dat als het recht van een lidstaat erin voorziet dat voor lichte strafbare feiten een sanctie wordt opgelegd door een andere autoriteit dan een in strafzaken bevoegde rechtbank en tegen het opleggen van deze sanctie beroep bij deze rechtbank kan worden ingesteld, het recht op informatie alleen geldt voor de beroepsprocedure.

Deze bepaling is relevant voor die lidstaten waar lichte strafbare feiten worden behandeld door bestuursrechtelijke autoriteiten, de politie of rechtbanken die bevoegd zijn voor niet-strafrechtelijke zaken. Voor de overige lidstaten is die bepaling niet van toepassing, aangezien sancties voor lichte strafbare feiten daar worden opgelegd door de strafrechter.

3.3. Recht op informatie over rechten (artikel 3)

Volgens artikel 3 van de richtlijn moeten verdachten of beklaagden onverwijld informatie krijgen over ten minste de uitdrukkelijk in dat artikel genoemde procedurele rechten. De bedoelde informatie moet mondeling of schriftelijk en in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen worden verstrekt, rekening houdend met eventuele specifieke behoeften van kwetsbare verdachten of beklaagden.

¹³ Voor één van de betrokken lidstaten geldt dit slechts voor een deel van zijn grondgebied.

3.3.1. Informatie over procedurele rechten — artikel 3, lid 1

Overeenkomstig artikel 3, lid 1, en rekening houdend met overweging 19 van de richtlijn, moet de informatie onverwijld aan verdachten en beklaagden worden verstrekt.

De meeste lidstaten hebben deze verplichting conform die bepaling omgezet. Hoewel sommige lidstaten niet uitdrukkelijk vermelden dat de informatie "onverwijld" moet worden verstrekt, kan dit worden opgemaakt uit het feit dat verdachten en beklaagden uiterlijk vóór het eerste verhoor moeten worden ingelicht over hun rechten. In drie lidstaten wordt echter alleen informatie over de rechten van de betrokkene verstrekt in het geval van vrijheidsbeneming (zie punt 3.2.1.).

3.3.1.1. Informatie over het recht op toegang tot een advocaat — artikel 3, lid 1, letter a

Artikel 3, lid 1, onder a) is door bijna alle lidstaten correct omgezet. Drie lidstaten hebben de bepaling echter ofwel niet omgezet, of niet omgezet met betrekking tot de vervolging van overtredingen. In drie lidstaten wordt de desbetreffende informatie niet verstrekt aan verdachten en beklaagden die niet van hun vrijheid zijn beroofd.

3.3.1.2. Informatie over het recht op kosteloze rechtsbijstand en de daarvoor geldende voorwaarden — artikel 3, lid 1, letter b

25 lidstaten hebben voorschriften vastgesteld inzake het verstrekken van informatie aan verdachten en beklaagden over het eventuele recht op kosteloze rechtsbijstand, maar twee lidstaten voorzien niet in desbetreffende bepalingen. In sommige lidstaten werden afwijkingen van die bepaling geconstateerd die samenhangen met het feit dat in de nationale wetgeving niet duidelijk is bepaald dat aan verdachten en beklaagden informatie moet worden verstrekt aangaande de voorwaarden waaronder kosteloze rechtsbijstand kan worden verkregen. In één lidstaat is de informatieverstrekking over het recht op kosteloze bijstand niet gewaarborgd in het kader van de vervolging van overtredingen. Tot slot wordt de desbetreffende informatie in drie lidstaten slechts verstrekt aan personen die niet van hun vrijheid zijn beroofd.

3.3.1.3. Informatie over het recht op informatie over de beschuldiging — artikel 3, lid 1, letter c

Bijna alle lidstaten hebben deze bepaling omgezet. In drie lidstaten wordt deze informatie echter alleen verstrekt in het geval van vrijheidsbeneming.

3.3.1.4. Informatie over het recht op vertolking en vertaling — artikel 3, lid 1, letter d

De meeste lidstaten geven uitvoering aan deze bepaling. Evenwel is er sprake van conformiteitsproblemen in enkele lidstaten waar het recht op informatie inzake vertolking en vertaling niet duidelijk is geregeld. In twee lidstaten voorziet de nationale wetgeving noch in het recht op vertaling noch in het recht om daarover te worden ingelicht.

3.3.1.5. Informatie over het zwijgrecht — artikel 3, lid 1, letter e

Op één na hebben alle lidstaten deze bepaling correct omgezet. Vele lidstaten hebben de bepaling in meer uitvoerige vorm omgezet, bijvoorbeeld met de toevoeging dat het zwijgrecht het recht inhoudt om opmerkingen te maken over de beschuldiging, een verklaring af te leggen en vragen al dan niet te beantwoorden.

3.3.2. Verstrekking van informatie in "eenvoudige en toegankelijke bewoordingen" en rekening houdend met specifieke behoeften van kwetsbare personen — artikel 3, lid 2

De meeste lidstaten hebben deze bepaling omgezet, hoewel hun benaderingen variëren. Sommige lidstaten verwijzen in het algemeen naar kwetsbare personen, zonder specifieke categorieën te noemen of het begrip "kwetsbaarheid" te definiëren¹⁴. Verschillende andere lidstaten noemen specifieke categorieën kwetsbare personen, zoals:

- personen met gehoor- of spraakproblemen;
- personen met een visuele beperking;
- verstandelijk gehandicapten;
- personen met een leerstoornis;
- personen met een psychische aandoening;
- personen boven de 75 jaar;
- zwangere vrouwen;
- alleenstaande ouders die minderjarigen opvoeden;
- personen die zijn blootgesteld aan foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld.

Sommige lidstaten voorzien echter niet in een bijzondere behandeling van kwetsbare personen, wat niet geheel in overeenstemming is met de richtlijn. In één lidstaat wordt alleen rekening gehouden met de behoeften van kwetsbare personen in het geval van aanhouding. In sommige rechtsgebieden is niet duidelijk wie er onder welke omstandigheden bescherming geniet.

Elf lidstaten hebben de vereiste dat de informatie over rechten moet worden verstrekt in "eenvoudige en toegankelijke bewoordingen", uitdrukkelijk omgezet in hun nationale wetgeving. 14 lidstaten voldoen echter niet aan de vereiste dat de desbetreffende informatie moet worden verstrekt in een taal die de betrokkene begrijpt, of vermelden niet dat de informatie moet worden verstrekt in "eenvoudige en toegankelijke bewoordingen".

¹⁴ Kwetsbare personen zijn in de aanbeveling van de Commissie van 27 november 2013 betreffende procedurele waarborgen voor kwetsbare personen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure gedefinieerd als personen "die door hun leeftijd, geestelijke of lichamelijke toestand of handicap niet in staat zijn een strafprocedure te begrijpen en er effectief aan deel te nemen".

3.4. Verklaring van rechten bij aanhouding (artikel 4)

Krachtens artikel 4 van de richtlijn zijn de lidstaten verplicht verdachten of beklaagden die van hun vrijheid zijn beroofd, onverwijld in het bezit te stellen van een schriftelijke verklaring van rechten die informatie bevat over verdere specifieke rechten die worden opgesomd in de richtlijn. De bijlage bij de richtlijn bevat modellen voor verklaring van rechten voor (I) personen die zijn aangehouden of in hechtenis zijn genomen, en (II) personen die zijn aangehouden op grond van een Europees aanhoudingsbevel.

3.4.1. Verstrekking van een verklaring van rechten — artikel 4, lid 1

Volgens artikel 4, lid 1 van de richtlijn moeten lidstaten erop toezien dat verdachten of beklaagden die zijn aangehouden of in hechtenis genomen, onverwijld in het bezit worden gesteld van een schriftelijke verklaring van rechten. Zij moeten in de gelegenheid worden gesteld om de verklaring van rechten te lezen en deze in hun bezit te houden zolang zij van hun vrijheid zijn beroofd.

Bijna alle lidstaten hebben nationale voorschriften vastgesteld die de verstrekking van een verklaring van rechten verplicht stellen. Sommige lidstaten voorzien letterlijk in een "verklaring van rechten", terwijl andere andere termen gebruiken, zoals "bekendmaking", "schriftelijke informatie, mededeling of kennisgeving" of "informatiefolder". Ondanks de terminologische verschillen vervullen alle documenten die in de respectieve nationale wetgeving worden genoemd, de functie van een verklaring van rechten in de zin van de richtlijn.

Eén lidstaat voorziet in zijn wetgeving niet in een verklaring van rechten in die zin. Weliswaar verwijst die wetgeving naar een schriftelijke verklaring van rechten, maar deze heeft niet alleen als doel informatie te verstrekken. De verklaring wordt aan de betrokkene overhandigd wanneer hij of zij formeel in staat van beschuldiging wordt gesteld, en gaat vergezeld van een schriftelijke tenlastelegging en een proces-verbaal, dat moet worden ondertekend. In dit document worden bepaalde rechten van de betrokkene vermeld, maar de inhoud ervan komt niet overeen met de in de richtlijn opgenomen lijst.

Een andere lidstaat kent ook geen uniforme verklaring van rechten. Door de rechtbanken en de politie worden verschillende modellen gebruikt en het is onduidelijk of deze verschillende modellen alle krachtens de richtlijn vereiste informatie bevat. Bovendien is niet gewaarborgd dat de betrokkene de verklaring in zijn of haar bezit mag houden.

De meeste lidstaten hebben zorg gedragen voor de omzetting van de verplichting om de verklaring van rechten "onverwijld" te verstrekken, maar hebben daaraan op uiteenlopende wijze vorm gegeven in hun nationale recht. In de nationale wetgeving van een aantal lidstaten is ofwel niet nader bepaald wanneer de verklaring moet worden verstrekt, of worden aan de autoriteiten al naargelang het soort procedure verschillende verplichtingen opgelegd.

De verplichting om verdachten of beklaagden in de gelegenheid te stellen de verklaring van rechten te lezen en deze in hun bezit te houden, is niet door alle lidstaten uitdrukkelijk

omgezet. Eén lidstaat staat bovendien (zelfs in een gevorderd stadium van de procedure) een afwijking toe van de verplichting om de betrokkene van schriftelijke informatie te voorzien in gevallen waarin het verstrekken van schriftelijke informatie redelijkerwijs ondoenlijk wordt en het geven van mondelinge informatie toereikend wordt geacht.

3.4.2. Inhoud van de verklaring van rechten - artikel 4, lid 2

In artikel 4, lid 2 van de richtlijn is een lijst opgenomen van rechten die, naast de in artikel 3 van de richtlijn bedoelde informatie, in de verklaring van rechten moeten worden vermeld, met name:

- (a) het recht op toegang tot de stukken van het dossier;
- (b) het recht om consulaire autoriteiten en één persoon op de hoogte te laten stellen;
- (c) het recht op toegang tot dringende medische bijstand, en
- (d) het maximum aantal uren of dagen dat verdachten of beklaagden van hun vrijheid mogen worden beroofd voordat zij voor een gerechtelijke autoriteit moeten worden voorgeleid.

3.4.2.1. Informatie over het recht op toegang tot stukken van het dossier — artikel 4, lid 2, letter a

De meeste lidstaten hebben deze bepaling op afdoende wijze omgezet. Sommige lidstaten verwijzen in het algemeen naar het recht op toegang tot de stukken van het dossier, bijvoorbeeld in de vorm van het recht van inzage of raadpleging van het dossier of het recht op toegang tot bewijzen of de justitiële documentatie, de documenten van de strafzaak of de tijdens het strafrechtelijk onderzoek vergaarde informatie.

In acht lidstaten doen zich echter bepaalde problemen voor. De lidstaat die niet in een "verklaring van rechten" voorziet (*zie punt 3.4.1*) heeft geen voorschriften vastgesteld met betrekking tot het recht op toegang tot de stukken van het dossier. Vier lidstaten voorzien in de toegang tot essentiële documenten betreffende aanhouding en hechtenis in plaats van in algemene informatie over het recht op toegang tot de stukken van het dossier. Tot slot is in het geval van één lidstaat met betrekking tot bepaalde soorten strafprocedures niet duidelijk of de verklaring van rechten informatie bevat over het recht op toegang tot de stukken van het dossier.

3.4.2.2. Informatie over het recht om consulaire autoriteiten en één persoon op de hoogte te laten stellen — artikel 4, lid 2, letter b

Deze bepaling is door de overgrote meerderheid van de lidstaten correct omgezet. In enkele lidstaten is er sprake van bepaalde conformiteitsproblemen, bijvoorbeeld doordat aan het bedoelde recht de beperking is gesteld dat uitsluitend contact mag worden opgenomen met familieleden of met een familielid, onderwijsinstelling of werkgever. In één lidstaat is het recht om contact op te nemen met de consulaire autoriteiten niet opgenomen in de verklaring van rechten.

3.4.2.3. Informatie over het recht op toegang tot dringende medische bijstand — artikel 4, lid 2, letter c

Op één na hebben alle lidstaten deze bepaling omgezet. Eén lidstaat voorziet weliswaar in het recht op medische bijstand, maar niet in vermelding daarvan in de verklaring van rechten zelf.

3.4.2.4. Informatie over het maximum aantal uren of dagen dat verdachten of beklaagden van hun vrijheid mogen worden beroofd voordat zij voor een gerechtelijke autoriteit moeten worden voorgeleid — artikel 4, lid 2, letter d

Verreweg de meeste lidstaten hebben deze bepaling naar behoren omgezet. De nationale wetgeving van de lidstaten vertoont echter een zekere variatie, omdat de maximumperiode gedurende welke personen van hun vrijheid mogen worden beroofd alvorens voor een gerechtelijke autoriteit te worden voorgeleid, in de richtlijn niet nader is bepaald.

In vijf lidstaten doen zich problemen voor vanwege het feit dat de nationale verklaringen van rechten geen informatie bevatten over deze periode. In één lidstaat bevat de verklaring van rechten voor gedetineerden wel de nodige informatie, terwijl die voor personen die zijn aangehouden geen gewag maakt van die maximumperiode.

3.4.3. Basisinformatie over de mogelijkheid om de aanhouding of hechtenis aan te vechten of om voorlopige invrijheidstelling te verzoeken - artikel 4, lid 3

Volgens artikel 4, lid 3 van de richtlijn moet de verklaring van rechten tevens basisinformatie bevatten over de eventuele mogelijkheden, overeenkomstig het nationale recht, om de rechtmatigheid van de aanhouding aan te vechten, een herziening van de hechtenis te bekomen, of om voorlopige invrijheidstelling te verzoeken.

De meeste lidstaten hebben deze bepaling op adequate wijze omgezet. In vijf lidstaten is bij nationale wet niet gewaarborgd dat de verklaringen van rechten informatie bevatten over de mogelijkheden om de rechtmatigheid van de aanhouding aan te vechten, een herziening van de hechtenis te bekomen, of om voorlopige invrijheidstelling te verzoeken. In één lidstaat, waar niet is voorzien in een behoorlijke verklaring van rechten (zie punt 3.4.1), wordt die informatie niet verstrekt aan de verdachte of beklaagde.

3.4.4. Wijze van opstelling van de verklaring van rechten — indicatief model — artikel 4, lid 4

In artikel 4, lid 4 is bepaald dat de verklaring van rechten moet zijn opgesteld in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen. In bijlage I bij de richtlijn is ook een indicatief model voor een verklaring van rechten opgenomen.

De meeste lidstaten voorzien in een in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen opgestelde verklaring van rechten. Twaalf lidstaten schrijven dit uitdrukkelijk voor in hun nationale wetgeving, voor acht lidstaten kan dit uit de daadwerkelijke inhoud van het model voor de verklaring van rechten worden opgemaakt.

In het geval van vijf lidstaten waarborgt de nationale wetgeving echter niet dat de schriftelijke informatie wordt verstrekt in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen, terwijl bij ontstentenis van een nationaal model niet kon worden vastgesteld of aan deze vereiste is voldaan. In één lidstaat, waar niet is voorzien in een behoorlijke verklaring van rechten (zie punt 3.4.1), is niet aan deze vereiste voldaan.

3.4.5. Taal waarin de verklaring van rechten is opgesteld — artikel 4, lid 5

Volgens artikel 4, lid 5 moeten de lidstaten erop toezien dat verdachten of beklaagden de verklaring van rechten ontvangen opgesteld in een taal die zij begrijpen. Als er geen verklaring van rechten in de passende taal beschikbaar is, moeten de rechten aan de verdachten of beklaagden mondeling worden meegedeeld in een taal die zij begrijpen. Vervolgens moet hun zonder onnodig uitstel een verklaring van rechten worden verstrekt in een taal die zij begrijpen.

Dertien lidstaten hebben deze bepaling op correct omgezet. Drie lidstaten hebben deze niet omgezet. Een aantal andere lidstaten heeft dit lid niet volledig omgezet, bijvoorbeeld omdat zij niet waarborgen dat de informatie mondeling aan de verdachten of beklaagden wordt meegedeeld in een taal die zij begrijpen indien de verklaring van rechten niet in de passende taal beschikbaar is, en dat daarna een vertaling van de verklaring van rechten wordt verstrekt. Daarnaast verzuimen sommige lidstaten te bepalen dat een vertaling van de verklaring van rechten "zonder onnodig uitstel" moet worden verstrekt. Tot slot hoeft de informatie in één lidstaat alleen mondeling te worden verstrekt wanneer de betrokkene niet kan lezen en schrijven, maar niet wanneer de informatie niet beschikbaar is in de passende taal.

3.5. Verklaring van rechten in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (artikel 5)

Overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn moeten personen die zijn aangehouden met het oog op de tenuitvoerlegging van een Europees aanhoudingsbevel een verklaring van rechten ontvangen waarin hun specifieke rechten zijn vermeld zoals voorzien in de wet tot uitvoering van Kaderbesluit 2002/584/JBZ¹⁵. Volgens lid 1 moet de informatie onverwijld worden verstrekt, terwijl lid 2 bepaalt dat de verklaring van rechten in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen moet zijn opgesteld en naar het model van de verklaring in bijlage II verwijst.

3.5.1. Verstrekking van een verklaring van rechten in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel — artikel 5, lid 1

De meeste lidstaten hebben deze bepaling op afdoende wijze omgezet. Sommige lidstaten voorzien letterlijk in een "verklaring van rechten", terwijl andere voor andere termen hebben gekozen, zoals "bekendmaking", "schriftelijke informatie", "schriftelijke mededeling", "schriftelijke kennisgeving" of "informatiefolder".

De vereiste dat de verklaring "onverwijld" moet worden verstrekt, is door de meeste lidstaten omgezet (soms geparafraseerd als "onmiddellijk", "zonder onnodig uitstel", "bij de

¹⁵ PB L 190 van 18.7.2002, blz. 1.

kennisgeving van vrijheidsbeneming", "bij binnenkomst", "zo snel mogelijk" of "zo snel als praktisch mogelijk"). Drie lidstaten voldoen echter niet aan deze vereiste.

Sommige lidstaten hebben geen afzonderlijke bepalingen vastgesteld betreffende de verplichting om informatie te verstrekken over de rechten van verdachten of beklaagden in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel. Een "overkoepelende bepaling" houdt in dat de voorschriften voor strafprocedures ook van toepassing zijn in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel. Een dergelijke oplossing leidt tot problemen omdat de in artikel 4 bedoelde verklaring van rechten verschilt van die in artikel 5.

Tot slot stelt één lidstaat¹⁶ de verklaring van rechten in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel niet verplicht. In twee andere lidstaten is het onduidelijk of de betrokken informatie schriftelijk wordt verstrekt.

3.5.2. Wijze van opstelling van de verklaring van rechten — indicatief model — artikel 5, lid 2

Volgens artikel 5, lid 2 van de richtlijn moet de verklaring van rechten in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel zijn opgesteld in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen. In bijlage II bij de richtlijn is ook een indicatief model voor een verklaring van rechten opgenomen.

De meeste lidstaten voorzien in een in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen opgestelde verklaringen van rechten. Elf lidstaten hebben deze vereiste uitdrukkelijk in hun nationale wetgeving vastgesteld, voor zes lidstaten kan dit uit de daadwerkelijke inhoud van het model voor de verklaring van rechten worden opgemaakt.

In het geval van de overige lidstaten is echter niet bij nationale wet gewaarborgd dat de schriftelijke informatie wordt verstrekt in eenvoudige en toegankelijke bewoordingen. Bij ontstentenis van een nationaal model kon niet worden vastgesteld of aan deze vereiste is voldaan.

3.6. Recht op informatie over de beschuldiging (artikel 6)

Krachtens artikel 6 van de richtlijn moeten verdachten of beklaagden informatie ontvangen over het strafbare feit waarvan zij worden verdacht of beschuldigd.

3.6.1. Onverwijld en gedetailleerde informatie over het strafbare feit — artikel 6, lid 1

Volgens artikel 6, lid 1 moeten de lidstaten erop toezien dat verdachten of beklaagden informatie ontvangen over het strafbare feit waarvan zij worden verdacht of beschuldigd. Deze informatie moet onverwijld worden verstrekt en zo gedetailleerd zijn als noodzakelijk is

¹⁶ Dit betreft een deel van het grondgebied van die lidstaat.

om het eerlijke verloop van de procedure te waarborgen en ervoor te zorgen dat de rechten van de verdediging daadwerkelijk kunnen worden uitgeoefend.

Op twee na hebben alle lidstaten voldaan aan de verplichting dat de informatie over de beschuldiging onverwijld moet worden verstrekt. Vele lidstaten hebben ervoor gekozen die uitdrukking te parafraseren met "zo snel mogelijk", "onmiddellijk", "zonder onnodig uitstel", "op zo kort mogelijke termijn", "met spoed"; niettemin bepalen zij over het algemeen dat de informatieverstrekking vóór het eerste verhoor moet plaatsvinden.

De omvang en inhoud van de te verstrekken informatie verschilt naargelang het nationale recht. Sommige lidstaten hebben ervoor gekozen meer gedetailleerde voorschriften te introduceren, zodat de aan verdachten of beklaagden te verstrekken informatie verder gaat dan die welke volgens de richtlijn vereist is.

3.6.2. Informatie over de redenen van de aanhouding of hechtenis en over het strafbare feit — artikel 6, lid 2

Volgens artikel 6, lid 2 van de richtlijn hebben verdachten of beklaagden die zijn aangehouden of in hechtenis genomen, het recht om in kennis worden gesteld van de redenen voor hun aanhouding of hechtenis, met inbegrip van het strafbare feit waarvan zij worden verdacht of beschuldigd.

De meeste lidstaten schrijven voor dat verdachten of beklaagden die van hun vrijheid worden beroofd, in kennis worden gesteld van de redenen voor hun aanhouding of hechtenis. In twee lidstaten¹⁷ wordt dit recht echter wel voor gedetineerden, maar niet uitdrukkelijk voor aangehouden personen gewaarborgd. In één lidstaat wordt alleen informatie over de redenen voor de aanhouding of hechtenis verstrekt wanneer de betrokkene in een penitentiaire inrichting wordt geplaatst. Tot slot is in de nationale wetgeving van een andere lidstaat bepaald dat de aangehouden of in hechtenis genomen persoon moet worden ingelicht over de feiten, maar is niet gespecificeerd dat informatie over de redenen voor de aanhouding of hechtenis moeten worden verstrekt.

3.6.3. Informatie over de beschuldiging: aard en wettelijke kwalificatie van het strafbare feit en beweerde betrokkenheid van de beklaagde — artikel 6, lid 3

Overeenkomstig artikel 6, lid 3 moeten de lidstaten erop toezien dat gedetailleerde informatie wordt verstrekt over de beschuldiging, met inbegrip van de aard en de wettelijke kwalificatie van het strafbare feit, alsmede over de aard van de beweerde betrokkenheid van de beklaagde. Deze informatie moet worden verstrekt uiterlijk op het moment dat het gerecht wordt verzocht een beslissing te nemen over de gegrondheid van de beschuldiging.

De meeste lidstaten hebben deze bepaling op correct omgezet. In meerdere lidstaten is sprake van afwijkingen met betrekking tot het voorgeschreven tijdstip waarop de informatie over de beschuldiging moet worden verstrekt. In zes lidstaten worden de gronden van de beschuldiging door het openbaar ministerie voorgelegd aan de rechter en pas daarna aan de

¹⁷ In één van de betrokken lidstaten geldt dit slechts voor een deel van het grondgebied.

beklaagde meegedeeld. In één lidstaat is het mogelijk dat de beklaagde pas enkele momenten voor de voorlegging aan de rechter in kennis wordt gesteld van de beschuldiging. In twee lidstaten is niet duidelijk of de informatie uiterlijk op het moment dat het gerecht wordt verzocht een beslissing te nemen over de gegrondheid van de beschuldiging, aan de beklaagde wordt verstrekt. Ten slotte wordt gedetailleerde informatie over de beschuldiging in één lidstaat¹⁸ uiterlijk verstrekt op het moment dat de zaak inhoudelijk wordt behandeld door de rechter.

De uitlegging van het begrip "*uiterlijk op het moment dat het gerecht wordt verzocht een beslissing te nemen over de gegrondheid van de beschuldiging*" was het voorwerp van een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie¹⁹. Het Hof oordeelde dat "[a]rtikel 6, lid 3, van richtlijn 2012/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 22 mei 2012 betreffende het recht op informatie in strafprocedures [...] aldus [moet] worden uitgelegd dat het zich niet ertegen verzet dat gedetailleerde informatie over de beschuldiging aan de verdediging wordt verstrekt nadat de rechter is verzocht een beslissing te nemen over de gegrondheid van de beschuldiging, doch voordat deze met het onderzoek ten gronde van de beschuldiging aanvangt en de debatten voor hem worden geopend, of nadat die debatten zijn geopend doch vóór de beraadslaging, ingeval de verstrekte informatie achteraf is gewijzigd, mits de rechter alle nodige maatregelen neemt om te waarborgen dat de rechten van verdediging worden geëerbiedigd en de procedure eerlijk verloopt".

In enkele lidstaten doen zich problemen voor in verband met de inhoud van de te verstrekken informatie. Zo is bijvoorbeeld in de nationale wetgeving niet bepaald dat de verdachte of beklaagde op gedetailleerde wijze moet worden ingelicht over de beschuldiging, met vermelding van de aard en de wettelijke kwalificatie van het strafbare feit, of dat de aard van de beweerdte betrokkenheid van de beklaagde moet worden gespecificeerd. In de nationale wetgeving van sommige lidstaten bestaat algemene onduidelijkheid over de mate van gedetailleerdheid van de te verstrekken informatie.

Tot slot is de vraag hoe de informatie moet worden verstrekt aan personen die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben binnen de territoriale jurisdictie van de betrokken lidstaat, het onderwerp geweest van twee tot het Hof van Justitie gerichte verzoeken om een prejudiciële beslissing²⁰.

3.6.4. Verstrekking van geactualiseerde informatie — artikel 6, lid 4

Volgens artikel 6, lid 4 moeten verdachten of beklaagden onverwijld in kennis worden gesteld van wijzigingen in de informatie over de beschuldiging, indien dit nodig is om een eerlijk verloop van de procedure te waarborgen.

De meeste lidstaten hebben deze bepaling correct omgezet, maar in vijf lidstaten konden geen desbetreffende omzettingsmaatregelen worden geïdentificeerd. In een aantal andere

¹⁸ Dit betreft een deel van het grondgebied van die lidstaat.

¹⁹ Arrest van het EUHvJ van 5 juni 2018, Kolev e.a., C-612/15.

²⁰ Arresten van het EUHvJ van 15 oktober 2015, Covaci, C-216/14, en 22 maart 2017, Tranca e.a., gevoegde zaken C-124/16, C-188/16 en C-213/16.

lidstaten doen zich problemen voor vanwege het feit dat daar alleen bepaalde wijzigingen hoeven te worden meegedeeld (zoals een wijziging in de wettelijke kwalificatie) of dat niet is gespecificeerd op welk tijdstip de informatie moet worden verstrekt.

3.7. Recht op toegang tot de stukken van het dossier (artikel 7)

In artikel 7 zijn voorschriften vastgesteld betreffende de toegang tot de stukken van het dossier.

3.7.1. Recht op toegang tot essentiële documenten voor het aanvechten van de aanhouding of de hechtenis — artikel 7, lid 1

In artikel 7, lid 1 van de richtlijn is bepaald dat wanneer een persoon in enige fase van de strafprocedure is aangehouden en in hechtenis genomen, de stukken betreffende de zaak die in het bezit zijn van de bevoegde autoriteiten en die essentieel zijn om de rechtmatigheid van de aanhouding of de hechtenis overeenkomstig het nationale recht daadwerkelijk aan te vechten, ter beschikking worden gesteld van de aangehouden personen of hun advocaten.

Uit de beoordeling van de nationale omzettingsmaatregelen komt naar voren dat de uitlegging van het begrip "essentiële documenten" en de algemene mate waarin toegang wordt verleend, van lidstaat tot lidstaat verschillen.

Slechts enkele lidstaten hebben gespecificeerd wat moet worden verstaan onder "essentiële documenten". Eén lidstaat heeft een lijst opgesteld van essentiële documenten, terwijl een andere lidstaat de desbetreffende documenten uitdrukkelijk heeft gedefinieerd en genoemd. In twee andere rechtsgebieden is eveneens in een definitie voorzien, maar blijft de beslissing over de desbetreffende informatieverstreking voorbehouden aan de voor de inhechtenisneming verantwoordelijke instantie of de rechter. De overige lidstaten hebben niet gedefinieerd wat onder essentiële documenten moet worden verstaan.

In sommige lidstaten kan de toegang tot essentiële documenten bovendien worden geweigerd. In een aantal lidstaten strekken de bestaande beperkingen op de toegang tot de stukken van het dossier (*zie hieronder, punt 3.7.2 betreffende artikel 7, lid 2, en punt 3.7.4 betreffende artikel 7, lid 4*) zich ook uit tot documenten die essentieel zijn om de rechtmatigheid van de aanhouding of de hechtenis te kunnen aanvechten. De toegang tot essentiële documenten kan door de voor de zaak bevoegde autoriteiten worden geweigerd wanneer de grondrechten van anderen daardoor zouden kunnen worden geschonden of zij in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, of wanneer het onderzoek daardoor ernstig in gevaar zou kunnen komen. In overeenstemming met vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM)²¹ is het in sommige gevallen mogelijk om delen van het dossier geheim te houden om te voorkomen dat verdachten bewijzen manipuleren of de rechtsgang ondermijnen. Een dergelijke weigering van toegang mag echter geen wezenlijke beperking

²¹ Arresten van het EHRM van 9 juli 2009, *Mooren/Duitsland*, zaaknr. 11364/03, en van 9 januari 2003, *Shishkov/Bulgarije*, zaaknr. 38822/97.

van de rechten van de verdediging tot gevolg hebben²². In een aantal zaken maakt het EHRM gewag van "*compenserende maatregelen*" die moeten waarborgen dat de betrokkene of diens advocaat de mogelijkheid heeft om de hechtenis daadwerkelijk aan te vechten²³.

Andere problemen die zich met betrekking tot deze bepaling voordoen, houden verband met het tijdstip waarop toegang wordt verleend tot essentiële documenten. Hoewel artikel 7, lid 1 voorziet in toegang bij aanhouding en inhechtenisneming "in enige fase van de strafprocedure", wordt in sommige lidstaten pas na het eerste verhoor of zelfs pas na afronding van het aan de terechtzitting voorafgaande onderzoek toegang verleend tot essentiële documenten. In één lidstaat worden niet alle essentiële documenten ter beschikking gesteld aan personen in voorlopige hechtenis.

3.7.2. Recht op toegang tot alle bewijsstukken — artikel 7, lid 2

Volgens artikel 7, lid 2 moeten de lidstaten erop toezien dat aan verdachten of beklaagden of hun advocaten toegang wordt verleend tot ten minste alle bewijsstukken waarover de bevoegde autoriteiten beschikken, teneinde een eerlijk verloop van de procedure te waarborgen en de voorbereiding van de verdediging mogelijk te maken

De meeste lidstaten hebben deze bepaling omgezet. Er zijn echter probleemgevallen waarin weliswaar toegang wordt verleend tot het dossier, maar het dossier niet alle bewijsstukken bevat. In sommige gevallen worden de buiten het dossier gehouden bewijsstukken niet of pas tijdens het proces voor de rechter toegankelijk gemaakt.

Zoals gezegd (zie punt 3.7.1) wordt in één lidstaat alleen aan de advocaat volledige toegang tot het dossier verleend. Verdachten of beklaagden die niet worden vertegenwoordigd door een advocaat hebben in dat geval geen toegang tot het dossier, maar alleen tot bepaalde documenten.

Tot slot doen zich ook problemen voor als gevolg van het feit dat bepaalde lidstaten in brede afwijkingen van het recht op toegang tot het dossier voorzien (zie punt 3.7.4.).

3.7.3. Tijdige terbeschikkingstelling van alle bewijsstukken — artikel 7, lid 3

In artikel 7, lid 3 is bepaald dat, onverminderd lid 1, met het oog op de daadwerkelijke uitoefening van de rechten van de verdediging tijdig toegang tot de in lid 2 bedoelde stukken wordt verleend, uiterlijk op het moment dat het gerecht wordt verzocht een beslissing te nemen over de gegrondheid van de beschuldiging. Indien de bevoegde autoriteiten in het bezit komen van aanvullende bewijsstukken, moeten zij daartoe tijdig toegang verlenen, zodat deze kunnen worden bestudeerd.

De meeste lidstaten hebben deze bepaling op correct omgezet.

²² "Daarom moet informatie die van essentieel belang is voor de beoordeling van de rechtmatigheid van een inhechtenisneming, op passende wijze ter beschikking worden gesteld aan de advocaat van de verdachte", arrest van het EHRM, *Shishkov/Bulgarije*, zaaknr. 38822/97, § 77.

²³ Arresten van het EHRM van 20 februari 2014, *Ovsjannikov/Estland*, zaaknr. 1346/12, §§ 73 en 77, en van 13 april 2017, *Podeschi/San Marino*, zaaknr. 66357/14, §§ 172-176.

In sommige nationale rechtsgebieden is er echter nog steeds sprake van bepaalde afwijkingen van die bepaling. Eén lidstaat heeft geen termijn vastgesteld waarbinnen toegang moet worden verleend tot het dossier, terwijl in enkele andere lidstaten pas toegang wordt verleend nadat het aan de terechtzitting voorafgaande onderzoek is afgerond en de tenlastelegging is vastgesteld of gewijzigd. In dit verband heeft het Hof van Justitie in de hierboven aangehaalde zaak Kolev²⁴ geoordeeld dat "[a]rtikel 7, lid 3, van die richtlijn [...] aldus [moet] worden uitgelegd dat de nationale rechter ervoor moet zorgen dat de verdediging daadwerkelijk toegang krijgt tot de stukken van het dossier. Die toegang kan in voorkomend geval worden verleend nadat de rechter is verzocht een beslissing te nemen over de gegrondheid van de beschuldiging, doch voordat deze met het onderzoek ten gronde van de beschuldiging aanvangt en de debatten voor hem worden geopend, of nadat die debatten zijn geopend doch vóór de beraadslaging, ingeval tijdens de procedure nieuwe bewijzen aan het dossier worden toegevoegd, mits de rechter alle nodige maatregelen neemt om te waarborgen dat de rechten van verdediging worden geëerbiedigd en de procedure eerlijk verloopt".

Tot slot wordt in een andere lidstaat in de fase vóór de terechtzitting alleen toegang tot de bewijsstukken verleend indien dit "in het belang is van een beoordeling van de feiten van de zaak". In twee rechtsgebieden is niet op duidelijke wijze voorzien in toegang tot de bewijsstukken en blijft de vraag onbeantwoord wanneer en in welke mate toegang wordt verleend tot het dossier.

3.7.4. Afwijking van het recht op toegang tot alle bewijsstukken op grond van een rechterlijke beslissing of een beslissing die vatbaar is voor rechterlijke toetsing — artikel 7, lid 4

Volgens artikel 7, lid 4 van de richtlijn kan in afwijking van de leden 2 en 3 van dat artikel, de toegang tot bepaalde stukken worden geweigerd indien door die toegang het leven of de grondrechten van een andere persoon ernstig in het gedrang zouden kunnen komen of indien die weigering strikt noodzakelijk is ter bescherming van een zwaarwegend algemeen belang, zoals wanneer door de toegang een lopend onderzoek zou kunnen worden geschaad of de nationale veiligheid van de lidstaat waar de strafprocedure wordt gevoerd, ernstig zou kunnen worden bedreigd. De lidstaten moeten erop toezien dat, overeenkomstig de procedures in hun nationale recht, het besluit om overeenkomstig dit lid de toegang tot bepaalde stukken te weigeren, wordt genomen door een gerechtelijke autoriteit of ten minste onderworpen is aan toetsing door een gerechtelijke autoriteit. De in artikel 7, lid 4 bedoelde afwijking is van toepassing op voorwaarde dat het recht op een eerlijk proces hierdoor niet wordt geschonden.

Uit de evaluatie van de nationale omzettingsmaatregelen blijkt dat artikel 7, lid 4 een van de bepalingen is waarbij sprake is van de grootste afwijkingen tussen de lidstaten. Tien lidstaten staan de weigering van toegang toe op de in de richtlijn genoemde gronden, terwijl andere een minder restrictieve aanpak hanteren.

²⁴ Arrest van het EUHvJ van 5 juni 2018, Kolev e.a., C-612/15.

Wat betreft de weigering van toegang tot het dossier op grond van een ernstige bedreiging van het leven of de grondrechten van een andere persoon, schrijven sommige lidstaten voor dat er sprake moet zijn van een "ernstig gevaar voor het leven, de gezondheid, de fysieke integriteit of vrijheid van een persoon" of van "een risico voor personen en een ernstige schending van hun privacy". In andere rechtsgebieden hoeft er daarentegen geen sprake te zijn van een "ernstig" risico voor andere personen. Sommige lidstaten hebben bepaald dat de autoriteiten zich kunnen beroepen op "particuliere belangen of de belangen van andere personen".

In meerdere lidstaten kan de toegang worden beperkt op grond van "het risico dat slachtoffers, getuigen, opsporingsambtenaren, deskundigen of andere bij de procedure betrokken personen onder druk worden gezet of bedreigd".

Wat betreft de weigering van toegang tot het dossier op grond van een zwaarwegend algemeen belang verwijzen slechts vijf lidstaten uitdrukkelijk naar de noodzakelijke bescherming van een "zwaarwegend" algemeen belang; over het algemeen is sprake van "algemeen belang" of het "belang van de samenleving". In sommige lidstaten worden "redenen van nationale veiligheid" aangemerkt als grond voor de weigering van toegang; in één rechtsgebied is daaraan "defensieredenen" toegevoegd.

Tal van lidstaten weigeren bovendien toegang tot het dossier te verlenen indien hierdoor afbreuk kan worden gedaan aan een lopend onderzoek. In hun respectieve nationale wetgeving beroepen lidstaten zich algemeen op de beïnvloeding van of op gevaar dan wel schade voor het lopend onderzoek. In sommige rechtsgebieden kunnen deze gronden zich tevens uitstrekken tot andere onderzoeken. In sommige gevallen worden ook meer algemene termen gebruikt, zoals "ernstige redenen", zonder dat nader wordt omschreven wat daaronder moet worden verstaan.

Tot slot wordt de vereiste dat de beslissing tot weigering van toegang tot documenten moet worden genomen door een gerechtelijke autoriteit of ten minste vatbaar moet zijn voor toetsing door de rechter, door bijna alle lidstaten in acht genomen. Enkele lidstaten voorzien niet in een rechterlijke toetsing tijdens het politieonderzoek. In dergelijke gevallen beslist de officier van justitie of een leidinggevende officier van justitie over verweermiddelen.

3.7.5. Kosteloze toegang tot documenten — artikel 7, lid 5

Overeenkomstig artikel 7, lid 5 van de richtlijn moet de toegang tot de stukken van het dossier kosteloos worden verleend.

De meeste lidstaten hebben deze vereiste correct omgezet. In enkele lidstaten zijn conformiteitsproblemen geconstateerd die vaak verband houden met de kosten van het kopiëren van de dossiers.

3.8. Registratie en rechtsmiddelen (artikel 8)

Volgens artikel 8 moeten de lidstaten de terbeschikkingstelling van informatie aan verdachten of beklaagden registreren. Dit moet tevens waarborgen dat het eventuele verzuim

of de eventuele weigering om informatie te verstrekken overeenkomstig de richtlijn, kan worden aangevochten.

3.8.1. Verplichting tot registratie — artikel 8, lid 1

Krachtens artikel 8, lid 1 zijn de lidstaten verplicht erop toe te zien dat wanneer informatie wordt verstrekt aan verdachten of beklaagden overeenkomstig de artikelen 3 tot en met 6, dit wordt geregistreerd volgens de registratieprocedure waarin het recht van de betrokken lidstaat voorziet.

De meeste lidstaten hebben deze bepaling conform de richtlijn omgezet. De registratie omvat over het algemeen de registratie van het feit dat de informatie is verstrekt over de in artikel 3 van de richtlijn bedoelde rechten, de registratie van de uitreiking van de verklaring van rechten in strafprocedures en procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel, en optekening van het feit dat en in welke mate informatie is verstrekt over de beschuldiging. Sommige lidstaten hebben in algemene bepalingen betreffende de registratieverplichting voorzien, terwijl andere specifieke clausules of zowel algemene als meer specifieke nationale voorschriften hebben vastgesteld.

In sommige lidstaten doen zich conformiteitsproblemen voor vanwege het onspecifieke karakter van de nationale bepalingen of een gebrek aan nauwkeurigheid. In bepaalde lidstaten is voor specifieke soorten strafprocedures of in bepaalde stadia van de strafrechtelijke procedure niet in een registratieverplichting voorzien.

3.8.2. Procedure voor het aanvechten van het eventuele verzuim of de eventuele weigering van de bevoegde autoriteiten om informatie te verstrekken — artikel 8, lid 2

Volgens artikel 8, lid 2 moeten de lidstaten waarborgen dat verdachten of beklaagden of hun advocaten het recht hebben om, overeenkomstig de procedures waarin het nationale recht voorziet, het eventuele verzuim of de eventuele weigering van de bevoegde autoriteiten om informatie te verstrekken overeenkomstig de richtlijn, aan te vechten.

De lidstaten hebben deze bepaling over het algemeen correct omgezet. De meeste lidstaten voorzien in het algemene recht om de weigering van de bevoegde autoriteiten om informatie te verstrekken of desbetreffend verzuim van hun kant, aan te vechten. Dit recht heeft ook betrekking op de weigering of het verzuim om informatie over rechten te verstrekken overeenkomstig de richtlijn. Andere lidstaten kennen specifieke bepalingen inzake het recht om een dergelijke weigering of verzuim aan te vechten.

In enkele lidstaten doen zich evenwel problemen voor. Zo is bijvoorbeeld het recht om de niet-verstrekking van informatie aan te vechten, niet neergelegd in het nationale recht of heeft het recht om het eventuele verzuim of de eventuele weigering van de bevoegde autoriteiten om informatie te verstrekken aan te vechten alleen betrekking op bepaalde rechten of bepaalde soorten procedures, terwijl andere zijn uitgesloten.

3.9. Opleiding (artikel 9)

Overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn zijn de lidstaten gehouden degenen die verantwoordelijk zijn voor de opleiding van rechters, aanklagers, politiefunctionarissen en justitieel personeel betrokken bij strafprocedures, te verzoeken om in passende opleiding te voorzien met betrekking tot de doelstellingen van de richtlijn.

Over het algemeen is deze bepaling door de lidstaten niet uitdrukkelijk omgezet. Hun nationale wetgeevingskader omvat echter over het algemeen "soft law"-maatregelen die in opleidingsprogramma's voor justitieel personeel voorzien.

4. Conclusie

De richtlijn is ingevoerd om de tenuitvoerlegging van het recht van verdachten of beklaagden op informatie in strafprocedures te waarborgen. Met de vaststelling van gemeenschappelijke Europese minimumnormen heeft de richtlijn een groot effect voor de bescherming van verdachten en beklaagden in de lidstaten, doordat zij voorziet in een consistentere tenuitvoerlegging van de rechten en waarborgen die zijn neergelegd in de artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten en artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Op deze wijze draagt de richtlijn ertoe bij het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten te versterken, zoals bepaald in de routekaart ter versterking van de procedurele rechten van verdachten of beklaagden in strafprocedures. Over het algemeen heeft de richtlijn voor de EU meerwaarde opgeleverd door de bescherming van burgers in strafzaken te verbeteren, met name in bepaalde lidstaten waar voorheen niet in het recht op informatie (met inbegrip van het recht op toegang tot het dossier) of althans in minder uitvoerige rechten was voorzien.

De omvang van het effect van de richtlijn in de lidstaten varieert naargelang het nationale strafrechtstelsel. Uit de evaluatie komt naar voren dat er in sommige lidstaten nog steeds sprake is van moeilijkheden met betrekking tot centrale bepalingen van de richtlijn. Dit geldt in het bijzonder voor de verklaring van rechten in strafprocedures en procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel, het recht op informatie over de beschuldiging en het recht op toegang tot de stukken van het dossier.

Uit de evaluatie blijkt ook dat het thans niet noodzakelijk is om de richtlijn te herzien, maar dat de tenuitvoerlegging ervan in de praktijk verder kan worden verbeterd. De Commissie zal de naleving van de richtlijn door de lidstaten blijven evalueren en zal alle noodzakelijke maatregelen treffen om te waarborgen dat in de hele Europese Unie aan de bepalingen ervan wordt voldaan.