



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 27.11.2013
COM(2013) 820 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Fremskridt med gennemførelsen af Den Europæiske Unions dagsorden for
retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte - styrkelse af grundlaget for det
europæiske strafferetlige område**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Fremskridt med gennemførelsen af Den Europæiske Unions dagsorden for
retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte - styrkelse af grundlaget for det
europæiske strafferetlige område**

Det er en velkendt grundsætning, at "retfærdigheden skal ske fyldest, og det er vigtigt, at alle kan se det". I det europæiske retlige område betyder det, at borgerne ikke kun har ret til en retfærdig rettergang overalt i Den Europæiske Union, men også kan regne med det, når de udøver deres ret til fri bevægelighed inden for Den Europæiske Union. Medlemsstaternes retslige myndigheder er nødt til at kunne stole på, at de andre medlemsstaters retssystemer fungerer ordentligt.

For at udvikle det retlige område, der er baseret på gensidig anerkendelse og gensidig tillid, blev Kommissionen i Stockholmprogrammet¹ anmodet om at fremsætte forslag med henblik på at styrke mistænkte og tiltaltes processuelle rettigheder². Dette politiske mandat til at fokusere mere på at styrke borgernes rettigheder i forbindelse med straffesager for at sikre en retfærdig rettergang i hele Den Europæiske Union mandede ud i Kommissionens dagsorden for processuelle rettigheder.

Denne lovpakke er fortsættelsen af et vellykket lovgivningsprogram. Der er gradvist blevet gjort meget gode fremskridt, og Den Europæiske Union har vedtaget tre direktiver om processuelle rettigheder.

- I 2010 blev der vedtaget et direktiv om retten til **tolke- og oversætterbistand** i straffesager, som skal være gennemført inden 27. oktober 2013³. Sagsøgte vil få tilbudt gratis tolkebistand ikke blot under retsmøderne, men også under politiforhør og på vigtige møder med deres advokat samt få udleveret en skriftlig oversættelse af de dokumenter, der er vigtige for, at de kan udøve deres ret til et forsvar.
- I 2012 fulgte vedtagelsen af et direktiv om retten til **information** under straffesager, som skal være gennemført inden 2. juni 2014⁴. Mistænkte, der anholdes, skal altid modtage en skriftlig meddelelse om deres rettigheder skrevet i et enkelt hverdagsprog. Den vil om nødvendigt blive oversat.
- I oktober 2013 blev der vedtaget et direktiv om ret til **adgang til advokatbistand og ret til at kommunikere under frihedsberøvelse**⁵. Dette direktiv udgør selve kernen i dagsordenen for processuelle rettigheder. Alle mistænkte garanteres retten til at se en advokat helt fra sagens begyndelse, og indtil den er afsluttet. Derudover får alle frihedsberøvede mulighed for at kommunikere med deres familie, og hvis de anholdes i et andet EU-land, med konsulatet.

Disse direktiver udgør milepæle, hvad angår styrkelsen af EU-borgernes processuelle rettigheder. De nye strafferetlige bestemmelser i Lissabontraktaten, bl.a. beslutningstagning i Rådet med kvalificeret flertal og inddragelse af Europa-Parlamentet som medlovgiver, har

¹ EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1.

² EUT C 291 af 4.12.2009, s. 1.

³ Rådets direktiv 2010/64/EU af 20. oktober 2010 (EUT L 280 af 26.10.2010 s. 1–7).

⁴ Rådets direktiv 2012/13/EU af 22. maj 2012 (EUT L 142 af 1.6.2012 s. 1–10).

⁵ Rådets direktiv 2013/48/EU af 22. oktober 2013 (EUT L 294 af 6.11.2013 s. 1–12).

ført til disse banebrydende nye instrumenter, som er skabt i samarbejde mellem EU-institutionerne.

Derudover blev der i juni 2011 offentliggjort en grønbog om anvendelsen af EU-lovgivningen om **frihedsberøvelse** på det strafferetlige område, hvori der ses nærmere på forbindelserne mellem frihedsberøvelse og gensidig tillid i EU. Forholdene under frihedsberøvelse kan direkte påvirke den måde, hvorpå den gensidige anerkendelse af retsafgørelser fungerer, da en dommer kan nægte at udlevere en eftersøgt person, f.eks. i forbindelse med sager angående en europæisk arrestordre, hvis forholdene er dårlige⁶. Reaktionerne på grønbogen og en analyse heraf kan ses på Kommissionens websted. Konklusionen er, at selv om varetægtsfængsling og fremme af alternativer hertil udgør vigtige emner for medlemsstaterne og civilsamfundet, prioriteres en ordentlig og rettidig gennemførelse af eksisterende EU-ret højt⁷.

I denne meddelelse redegøres der for **en pakke bestående af fem lovgivningstiltag for at komme videre med dagsordenen for processuelle rettigheder og yderligere styrke grundlaget for det europæiske retlige område**. Pakken følger op på den nylige vellykkede vedtagelse af tre direktiver om processuelle rettigheder.

Den består af **tre forslag til direktiv** om:

- 1) styrkelse af visse aspekter af **uskyldsformodningen** og retten til at være til stede under retsmøderne i straffesager
- 2) særlige garantier for **børn**, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager
- 3) **foreløbig retshjælp** til frihedsberøvede mistænkte og tiltalte og retshjælp i forbindelse med sager angående europæiske arrestordre.

Da de trufne foranstaltninger skal stå i et rimeligt forhold til formålet med EU's indsats, er der også to **henstillinger fra Kommissionen**:

- 4) retssikkerhedsgarantier for sårbare personer, der er mistænkt eller tiltalt i straffesager
- 5) ret til retshjælp for mistænkte og tiltalte i straffesager.

1. BAGGRUNDEN FOR EN INDSATS PÅ EU-PLAN

• Det fælles grundlag - EU's charter og menneskerettighedskonventionen

EU har en stærk tradition for at udvikle og fremme de grundlæggende rettigheder. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EU's charter) og den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (menneskerettighedskonventionen) udgør grundlaget for beskyttelsen af mistænkte og tiltalte rettigheder i strafferetssystemerne i Den Europæiske Union. Traktaten gør EU's charter retligt bindende⁸ og indeholder bestemmelser om, at Den Europæiske Union vil tiltræde menneskerettighedskonventionen⁹. Alle medlemsstaterne har undertegnet menneskerettighedskonventionen. Retten til effektive retsmidler og til en upartisk domstol samt uskyldsformodningen og retten til et forsvar, der er fastsat i EU's charters artikel 47 og 48, og i menneskerettighedskonventionens artikel 6, skal respekteres i EU's retlige område. Det betyder, at der for de rettigheder, der er omfattet af lovpakken, findes omfattende retlige bestemmelser, der er anerkendt i medlemsstaterne.

⁶ Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA af 13. juni 2002 om den europæiske arrestordre og procedurerne for overgivelse mellem medlemsstater (EFT L 190 af 18.7.2002, s. 1).

⁷ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁸ Artikel 6, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union.

⁹ Artikel 6, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union.

Ændring af prioriteringen - supplerende sikkerhed i forbindelse med processuelle rettigheder og gensidig tillid som betingelse for den gensidige anerkendelse

I de ti år, der gik forud for Lissabontraktatens ikrafttrædelse, koncentrerede man sig i EU-retten om at gøre det lettere at bekæmpe kriminalitet, hvilket førte til et imponerende stort antal instrumenter vedrørende retligt samarbejde og gensidig anerkendelse med henblik på at retsforfølge lovovertrædere. Den bedst kendte er rammeafgørelsen om den europæiske arrestordre, som gør det muligt at anmode om hurtigt at få overført eftersøgte personer mellem medlemsstaterne. Formålet hermed er hovedsageligt at sikre, at borgernes frie bevægelighed på tværs af EU's indre grænser ikke hæmmer retshåndhævelsen på tværs af grænserne.

Disse EU-instrumenter sætter de nationale retslige myndigheder i stand til gensidigt, let og hurtigt at anerkende efterforskningsforanstaltninger og strafferetlige afgørelser på tværs af Den Europæiske Union. De forventer, at anmodningen vil blive anerkendt og efterkommet, fordi alle medlemsstater har et retssystem, der i relativ samme grad sikrer retten til en retfærdig rettergang.

Ordningen med gensidig anerkendelse kan kun fungere tilfredsstillende, hvis medlemsstaterne har tillid til hinandens strafferetssystemer. Beskyttelsen af mistænkte og tiltalte processuelle rettigheder varierer dog stadig betydeligt mellem medlemsstaterne. Det splitter bestræbelserne for at skabe den gensidige tillid, der er brug for mellem EU's medlemsstater. For at afhjælpe dette skal Den Europæiske Union sikre, at alle medlemsstater opretholder et minimum af processuelle rettigheder, og at disse rettigheder kan håndhæves gennem EU-retten.

Det er grunden til, at der i Lissabontraktaten gives mulighed for at gøre en indsats på EU-plan for at sikre individets rettigheder i straffesager, jf. artikel 82, stk. 2, litra b), i TEUF. Det anføres også i det mandat, Det Europæiske Råd gav Kommissionen for tidsrummet 2010-2014: *"Der er imidlertid gjort store fremskridt inden for politimæssigt og retligt samarbejde om foranstaltninger til at lette strafforfølgning. Det er nu tid til at tage skridt til at forbedre balancen mellem disse foranstaltninger og beskyttelse af den enkeltes proceduremæssige rettigheder. Der bør gøres en indsats for at styrke de proceduremæssige garantier og respekten for retsstatsprincippet i straffesager, uanset hvor i Den Europæiske Union borgerne vælger at rejse, studere, arbejde eller bo"*¹⁰.

- *Borgernes tillid til, at der findes ensartede processuelle rettigheder i hele EU*

Behovet for at beskytte mistænkte og tiltalte ret til en retfærdig rettergang har en klar grænseoverskridende dimension. Der er ca. 14,1 mio. EU-borgere, der har fast bopæl uden for deres hjemland¹¹, 10 % af EU-borgerne har boet og arbejdet i udlandet på et tidspunkt i deres liv, og 13 % har studeret i udlandet¹². Da borgerne konstant rejser og bevæger sig på tværs af grænserne i Den Europæiske Union og risikerer at blive involveret i straffesager uden for deres eget land, skal Den Europæiske Union sikre, at der findes ensartede processuelle rettigheder i forbindelse med straffesager.

¹⁰ Betragtning 10 (EUT C 295 af 4.12.2009, s. 1).

¹¹ Eurostats migrations- og migrantstatistik (marts 2013).

¹² Eurobarometer 337/2010.

2. TID TIL VELOVERVEJEDE FORANSTALTNINGER FOR AT KOMME VIDERE MED DEN EUROPÆISKE UNIONS DAGSORDEN FOR PROCESSUELLE RETTIGHEDER

- *Hvorfor træffe yderligere foranstaltninger på EU-plan?*

Når de direktiver om processuelle rettigheder, der blev vedtaget for nyligt, er blevet gennemført af medlemsstaterne, vil de sikre, at mistænkte og tiltalte nyder godt af en lang række vigtige garantier. Det er imidlertid nødvendigt at styrke dagsordenen for processuelle rettigheder.

- Mistænkte og tiltalte får straks udleveret oplysninger om deres ret til ikke at udtale sig, men hvad sker der, hvis de bruger denne ret? I nogle medlemsstater kan de retslige myndigheder opfatte det som værende med til at bekræfte eventuelt belastende bevismateriale. Retten til en retfærdig rettergang skal hvile på et solidt grundlag, og beskyttelsen i hele EU af **uskyldsformodningen** skal sikres.
- De, der ikke taler eller forstår det sprog, straffesagen foregår på, skal have tolke- og oversætterbistand, men hvad med dem, som f.eks. på grund af deres unge alder eller mentale handicap ikke er i stand til på ordentlig vis at følge og deltage i straffesagen? De eksisterende EU-direktiver om mistænkte og tiltaltes rettigheder gælder også for børn. På grund af børns naturlige sårbarhed erkender interessenterne og medlemsstaterne imidlertid, at børn har behov for en særlig øget beskyttelse, f.eks. obligatorisk advokatbistand, hvis de kommer i berøring med politiet eller strafferetssystemet¹³. På nuværende tidspunkt er børns og andre sårbare persons ret til en retfærdig rettergang ikke i tilstrækkelig grad garanteret i EU, da der ikke findes overordnede beskyttelsesbestemmelser. I Stockholmprogrammet fastsættes det udtrykkeligt, at der skal vedtages en specifik foranstaltning med henblik på at få fastsat minimumsregler for sårbare personer. Sådanne minimumsregler vil øge medlemsstaternes tillid til hinandens strafferetssystemer og vil dermed forbedre den gensidige anerkendelse af strafferetsafgørelser. Der er brug for **særlige garantier** for at dække de behov, børn og sårbare personer har under straffesager.
- Direktivet om ret til adgang til advokatbistand giver alle mistænkte og tiltalte ret til advokatbistand lige fra sagens begyndelse og f.eks. under politiforhør. Men hvad nu, hvis de ikke har råd til at betale en advokat? De har brug for **retshjælp** for at sikre en effektiv udøvelse af deres ret til advokatbistand.
- *Behov for en velafbalanceret indsats*

Kommissionen fremlægger en velafbalanceret lovgivningspakke, hvori der tages hensyn til og udvises respekt for forskellene mellem medlemsstaternes retstraditioner og retssystemer, jf. artikel 82, stk. 2, i TEUF, med henblik på at fremme den gensidige tillid og samtidig respektere proportionalitetsprincippet (artikel 5 i TEU). Hvert element er omhyggeligt blevet vurderet for at afgøre, om der skal træffes foranstaltninger på EU-plan, og i givet fald på hvilket niveau og i hvilken form, herunder de potentielle udgifter som følge heraf for medlemsstaterne. Behovet for at være forsigtig er navnlig vigtigt i en tid med finanspolitisk konsolidering, hvor de udgiftsmæssige følger omhyggeligt skal vurderes. Det er f.eks. derfor, at Kommissionen, hvad angår retshjælp, i sin pakke ikke foreslår retligt bindende parametre for, hvordan det vurderes, om en person er berettiget til retshjælp. Medlemsstaternes udgifter til at yde foreløbig retshjælp og retshjælp i forbindelse med sager angående europæiske arrestordrer vil være begrænset.

¹³ Se f.eks. retningslinjerne for børnevenlig retspleje fra Europarådets ministerkomité.

- *Et bredere perspektiv - retssikkerhedsgarantier og Den Europæiske Anklagemyndighed*

Denne pakke vil også være med til at forbedre retsbeskyttelsen af personer i sager, der involverer Den Europæiske Anklagemyndighed. I det nyligt fremsatte forslag til Rådets forordning¹⁴ præciseres det, at en mistænkt har alle de rettigheder, der er sikret i EU-retten, EU's charter og gældende national ret, og der henvises udtrykkeligt til retten til retshjælp og retten til at blive anset for uskyldig. De forbedrede rettigheder vil også øge retssikkerhedsgarantierne i forbindelse med sager, der involverer Den Europæiske Anklagemyndighed, og vil fremme offentlighedens tillid til dennes måde at arbejde på.

3. FORSLAGETS HOVEDELEMENTER

3.1. Et solidt grundlag for retten til en retfærdig rettergang - uskyldsformodningen

- *Uskyldsformodningen — et grundlæggende princip i retsplejen*

Sagsøgte anses for at være uskyldig, indtil domstolen i sin endelige dom har bevist det modsatte, og at det er anklagemyndigheden, der skal bevise sagsøgtes skyld, er et af de ældste og vigtigste principper i strafferetten, der er stadfæstet i alle større folkeretlige og regionale instrumenter på menneskerettighedsområdet. I artikel 48, stk. 1, i EU's charter, der er inspireret af menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 2, og artikel 11, stk. 1, i verdenserklæringen om menneskerettigheder, fastsættes følgende: *"Enhver, der anklages for en lovovertrædelse, skal anses for uskyldig, indtil hans eller hendes skyld er bevist i overensstemmelse med loven."*

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Menneskerettighedsdomstolen) har i årenes løb præciseret anvendelsesområdet for princippet om uskyldsformodning. Artikel 6, stk. 2, i menneskerettighedskonventionen omfatter tre centrale bestemmelser¹⁵, nemlig retten til inden den endelige dom ikke at blive fremstillet som skyldig af de offentlige myndigheder¹⁶, bevisbyrden hviler på anklagemyndigheden, og enhver tvivl bør komme den anklagede til gode¹⁷, samt retten til at blive informeret om tiltalen¹⁸. Uskyldsformodningen er en vigtig forudsætning for en retfærdig rettergang, og Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at en tilsidesættelse af princippet om uskyldsformodning undergraver retten til en retfærdig rettergang¹⁹. Det gælder navnlig for retten til ikke at inkriminere sig selv, retten til ikke at samarbejde og retten til ikke at udtale sig²⁰.

Retten til at blive anset for uskyldig omfatter forskellige behov og grader af beskyttelse, hvad angår fysiske personer og juridiske personer som fastslået i Domstolens retspraksis vedrørende retten til ikke at inkriminere sig selv²¹. I forslaget til direktiv tages der hensyn til disse forskelle, og det gælder derfor kun for fysiske personer.

¹⁴ Forslag til Rådets forordning om oprettelse af en europæisk anklagemyndighed (KOM(2013) 534 final af 17.7.2013).

¹⁵ Barberà, Messegué og Jabardo mod Spanien, klagesag nr. 10588/83, 10589/83 og 10590/83, dom af 6.12.1988.

¹⁶ Minelli mod Schweiz, klagesag nr. 8660/79, dom af 25.3.1983.

¹⁷ Se fodnote 14.

¹⁸ Dette er omfattet af direktiv 2012/13/EU af 22. maj 2012 om ret til information under straffesager.

¹⁹ John Murray mod Det Forenede Kongerige, klagesag nr. 18731/91, dom af 26.1.1996.

²⁰ Murray mod Det Forenede Kongerige, se ovenfor, Funke mod Frankrig, klagesag nr. 10828/84, dom af 25.2.1993, Saunders mod Det Forenede Kongerige, klagesag nr. 19187/91, dom af 17.12.1996.

²¹ Se bl.a. sag C-301/04 P, Kommissionen mod SGL Carbon, Sml. 2006 I, s. 5915 og sag T-112/98, Mannesmannröhren-Werke mod Kommissionen, Sml. 2001 II, s. 732.

- *Uskyldsformodningen er grundlaget for og cementen i forbindelse med de rettigheder, der er fastsat i direktiverne om processuelle rettigheder*

Retten til en retfærdig rettergang, der er omhandlet i eksisterende EU-instrumenter, herunder retten til at blive informeret, retten til at være i stand til at forstå og følge retssagen og retten til at få adgang til advokatbistand, supplerer således og kan ikke adskilles fra princippet om uskyldsformodning, når det drejer sig om at sikre en retfærdig rettergang og den gensidige tillid.

I Stockholmprogrammet blev Kommissionen opfordret til at se nærmere på andre elementer i forbindelse med mistænkte og tiltalte processuelle minimumsrettigheder, og navnlig princippet om uskyldsformodning nævnes. Kommissionen foreslår i et direktiv at styrke visse tæt forbundne aspekter af uskyldsformodningen i straffesager, som gør det muligt at anvende instrumenterne vedrørende både de processuelle rettigheder og gensidig anerkendelse i et klima præget af gensidig tillid. Det vil desuden fremme en kultur på retsområdet, der begrænser anvendelsen af foranstaltninger såsom varetægtsfængsling.

- *Styrkelse af visse aspekter på EU-plan af retten til at blive anset for uskyldig*

I forslaget til direktiv fokuseres der på visse aspekter af princippet om uskyldsformodning, der stammer fra Menneskerettighedsdomstolens retspraksis, og hvor der er behov for et sæt fælles minimumsstandarder for at sikre den gensidige tillid. Det udgør et solidt grundlag for andre instrumenter vedrørende processuelle rettigheder, som allerede er blevet vedtaget, og som der er blevet fremsat forslag til sammen med dette direktiv.

I lyset af, at den tiltalte ret til at være til stede under retsmøderne udgør en vigtig ret i forbindelse med retten til et forsvar og en del af retten til en retfærdig rettergang som fortolket af Menneskerettighedsdomstolen²², vil en styrkelse af denne ret være med til at konsolidere retten til en retfærdig rettergang og er også omfattet af dette forslag.

Det har vist sig, at omfanget af retssikkerhedsgarantier i medlemsstaternes lovgivning generelt er acceptabelt, og der synes ikke at være nogen systemiske problemer på dette område. På visse punkter skal retssikkerhedsgarantierne dog stadig forbedres. Derudover tilsidesættes princippet om uskyldsformodning stadig alt for ofte overalt i Den Europæiske Union.

a) *Ingen offentlig omtale af skyld før domfældelsen*

En offentlig udtalelse fra politiet eller de retslige myndigheder, hvori det antydes, at en person, der endnu ikke er blevet afsagt dom over, er skyldig, skader den pågældendes omdømme og kan påvirke den jury eller domstol, der skal afgøre sagen.

I forlængelse af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis²³ fastsættes det udtrykkeligt, at den mistænkte eller tiltalte i offentlige afgørelser eller udtalelser fra f.eks. politiet og de retslige myndigheder ikke må fremstilles som skyldig inden domfældelsen. Herved beskyttes omdømmet og privatlivets fred for personer, der er involveret i straffesager.

b) *Bevisbyrden - enhver tvivl om den mistænkte eller tiltalte skyld skal komme den pågældende til gode*

I straffesager skal bevisbyrden hvile på anklagemyndigheden, og enhver tvivl om den mistænkte eller tiltalte skyld skal komme den pågældende til gode, uden at det påvirker

²² Colozza mod Italien, klagesag nr. 9024/80, dom af 12.2.1985.

²³ Minelli mod Schweiz, klagesag nr. 8660/79, dom af 25.3.1983; Allenet de Ribemont mod Frankrig, klagesag nr. 15175/89, dom af 10.2.1995, Pandy mod Belgien, klagesag nr. 13583/02, dom af 21.9.2006, Garlicki mod Polen, klagesag nr. 36921/07, dom af 14.6.2011.

domstolens uafhængighed, når den skal vurdere den mistænkte eller tiltaltes skyld. En dom skal baseres på det bevismateriale, der forelægges den, og ikke på påstande eller formodninger. Menneskerettighedsdomstolen har dog accepteret, at i specifikke og begrænsede sager kan bevisbyrden hvile på forsvareren, og det vil blive afspejlet i dette direktiv, idet der skabes en balance mellem offentlighedens interesse i en effektiv retsforfølgning og retten til et forsvar²⁴.

c) Retten til ikke at udtale sig - ingen tvang til at inkriminere sig selv eller samarbejde

Retten til ikke at udtale sig, retten til ikke at inkriminere sig selv og retten til ikke at samarbejde er generelt anerkendte internationale standarder, der udgør selve kernen i begrebet en retfærdig rettergang²⁵. Disse rettigheder sikrer, at en mistænkt eller tiltalt ikke uretmæssigt kan tvinges til at fremlægge bevismateriale, der vil tilsidesætte princippet om, at bevisbyrden hviler på anklagemyndigheden.

Forslaget til direktiv understøtter ikke kun disse principper med hensyn til fysiske personer, men indeholder også bestemmelser om et specifikt retsmiddel. Enhver anvendelse af bevismateriale, der er opnået under tilsidesættelse af disse rettigheder, er udelukket undtagen i ekstraordinære tilfælde, hvor anvendelsen af sådant bevismateriale overordnet set ikke vil påvirke princippet om en retfærdig rettergang negativt.

d) Retten til at være til stede under retsmøderne - en fælles minimumsstandard og et retsmiddel

Hvis en tiltalt dømmes in absentia, dvs. ikke er til stede under retssagen, bringes retten til et forsvar i fare, idet den pågældende ikke får mulighed for at fremlægge sin version af kendsgerningerne for domstolen og afvise bevismateriale.

Rammeafgørelse 2009/299/RIA²⁶ forbedrede sådanne personers beskyttelse i forskellige andre EU-instrumenter vedrørende gensidig anerkendelse af retsafgørelser i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens standarder²⁷, idet der blev skabt grundlag for eventuelt at afvise at indgå i et retsligt samarbejde, hvis visse fælles minimumsstandarder ikke er blevet overholdt.

I forslaget til direktiv gøres den tiltaltes grundlæggende ret til at være til stede under retssagen i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens retspraksis til en minimumsstandard i EU, der også finder anvendelse på nationale straffesager. Der gælder meget få undtagelser herfra for derved at sikre, at straffesagen ikke forsinkes unødigt af, at tiltalte handler i ond tro. Der fastsættes bestemmelser om et konkret retsmiddel i form af en fornyet retssag som fastslået i Menneskerettighedsdomstolens retspraksis²⁸ i sager, hvor der er sket en tilsidesættelse af retten til at være til stede under retssagen.

²⁴ Salabiaku mod Frankrig, klagesag nr. 10519/83, dom af 7.10.1988; Barberà, Messegué og Jabardo mod Spanien, klagesag nr. 10590/83, dom af 6.12.1988.

²⁵ Heaney og McGuinness mod Irland, klagesag nr. 34720/97, dom af 21.12.2000.

²⁶ Rådets rammeafgørelse 2009/299/RIA af 26. februar 2009 om ændring af rammeafgørelse 2002/584/RIA, rammeafgørelse 2005/214/RIA, rammeafgørelse 2006/783/RIA, rammeafgørelse 2008/909/RIA og rammeafgørelse 2008/947/RIA (EUT L 81 af 27.3.2009, s. 24-36).

²⁷ Colozza mod Italien, klagesag nr. 9024/80, dom af 12.2.1985.

²⁸ Se fodnote 25.

3.2. Beskyttelse af dem, der har mest brug for det - særlige garantier for sårbare personer

- *Hvem har behov for særlig beskyttelse og hvorfor?*

I Stockholmprogrammet fremhæves behovet for at styrke sårbare personers rettigheder i forbindelse med straffesager: *"det er vigtigt, at man er særligt opmærksom på mistænkte eller tiltalte, som ikke kan forstå eller følge indholdet eller betydningen af sagen, f.eks. på grund af deres alder, mentale eller fysiske tilstand"*²⁹.

I internationale standarder og Menneskerettighedsdomstolens retspraksis anerkendes deres særlige behov. En person kan være sårbar, fordi den pågældende ikke effektivt kan deltage i straffesagen. En "effektiv deltagelse" forudsætter ifølge Menneskerettighedsdomstolen i denne kontekst, at den tiltalte har en bred forståelse af retssagens art, og hvad der står på spil for vedkommende, bl.a. betydningen af en eventuel sanktion, som den pågældende pålægges³⁰.

Børn kan pr. definition betragtes som sårbare som følge af deres unge alder, uafsluttede fysiske eller psykologiske udvikling og følelsesmæssige umodenhed³¹. Børn risikerer i højere grad at blive behandlet dårligt og få helbredsproblemer end andre mistænkte og tiltalte, da de ofte ikke er i stand til på ordentlig vis at give udtryk for deres problemer eller helbredsproblemer. Alle medlemsstaterne anser derfor børn for at have behov for særlige garantier og særlig beskyttelse i forbindelse med straffesager.

Situationen er anderledes for voksne. Årsagerne til, at voksne ikke kan være i stand til effektivt at deltage i retssager, kan være mangfoldige, f.eks. psykisk sygdom eller et fysisk eller indlæringsmæssigt handicap. Der findes ingen standarddefinition af, hvad en sårbar voksen er i forbindelse med straffesager i EU's medlemsstater.

- *Et direktiv, der fokuserer på vigtige garantier for børn*

De tre direktiver vedrørende processuelle rettigheder, der allerede er blevet vedtaget, finder anvendelse på alle mistænkte og tiltalte, herunder børn. Selv om de sikrer visse garantier for navnlig børn, tages der heri imidlertid ikke i tilstrækkelig grad hensyn til de specifikke behov, de kan have, f.eks. at de finder det hårdt eller umuligt at forstå og følge retssagen, og den øgede risiko for, at de på grund af deres sårbarhed, behandles dårligt.

Forslaget til direktiv vil sikre følgende:

- retssikkerhedsgarantierne gælder for børn fra det tidspunkt, hvor de mistænkes eller tiltales for at have begået en lovovertrædelse (anvendelsesområde)
- børn bistås af deres forældre eller andre egnede personer, når de anholdes, og både børn og forældre informeres om deres rettigheder
- børn kan ikke give afkald på retten til advokatbistand, da der er stor risiko for, at de ikke vil være i stand til at forstå følgerne af deres handlinger; obligatorisk adgang til advokatbistand udgør en af kerneforanstaltningerne i forslaget til direktiv
- børns personlige og familiemæssige situation og behov vurderes ordentligt inden domfældelsen, og de bliver omfattet af en lægeundersøgelse, hvis de frihedsberøves; under retssagen gennemføres forhør under forhold, hvor der tages hensyn til barnets

²⁹ EUT C 295 af 4.12.2009, s. 1.

³⁰ S.C mod Det Forenede Kongerige, klagesag nr. 60958/00, dom af 10.11.2004.

³¹ I henhold til artikel 1 i FN's konvention om barnets rettigheder, som alle EU's medlemsstater og EU har ratificeret, skal enhver person under 18 år betragtes som et barn.

alder og modenheden, og politiforhør optages med audiovisuelt udstyr, medmindre det ikke ville stå i et rimeligt forhold til formålet

- børn kan ikke dømmes in absentia; det skal sikre, at børn ikke findes skyldige, uden at de har haft mulighed for at afvise grundlaget for en sådan dom og forstå årsagerne til en mulig dom for derved at forhindre, at disse børn begår nye overtrædelser, og fremme deres sociale integration
- de retslige myndigheder, der tager sig af sager, der involverer børn, får en særlig uddannelse; børns ret til privatlivets fred beskyttes for derved at lette deres reintegration i samfundet, f.eks. ved at sikre, at sagen principielt ikke er åben for offentligheden
- børn frihedsberøves kun som en sidste udvej og holdes adskilt fra voksne.

Det følger af internationale standarder, at børn, der kommer i berøring med strafferetssystemet, skal være omfattet af alternative foranstaltninger til fængsling og uddannelsesforanstaltninger, og at de kun under ekstraordinære forhold frihedsberøves. Børn er i en særlig udsat stilling, når de frihedsberøves som følge af den iboende risiko for deres fysiske, mentale og sociale udvikling. For at forhindre dårlig behandling og misbrug i tilfælde af frihedsberøvelse skal der træffes visse beskyttelsesforanstaltninger. I lyset af børns særlige behov indeholder direktivet særlige regler for, hvordan børn specifikt skal behandles i tilfælde af frihedsberøvelse.

Direktivet vil således fremme børns rettigheder under hensyntagen til internationale retningslinjer og henstillinger om en børnevenlig retspleje, og det indgår som en del af EU's dagsorden for børns rettigheder³². Direktivet påvirker ikke de nationale regler vedrørende den kriminelle lavalder³³.

- *En kommissionshenstilling for at sikre, at sårbare personer anerkendes, og at der tages hensyn til deres behov*

At definere, hvorfor personer kan være sårbare i forbindelse med straffesager - af andre årsager end deres unge alder - er ikke muligt i denne fase. Enhver definition kan endda kritiseres for at stigmatisere dem. Det følger af en række høringer af og møder med interessenterne og medlemsstaterne.

Samtidig erkender interessenterne imidlertid, at visse personer har behov for særlige retssikkerhedsgarantier i forbindelse med straffesager for at sikre, at de forstår og kan udøve deres rettigheder. Hvis en person ikke forstår retssagen eller følgerne af f.eks. en tilståelse, enten fordi det ikke er blevet erkendt, at den pågældende er sårbar, eller fordi der mangler særlige retssikkerhedsgarantier, fører det til manglende ligestilling mellem parterne, hvilket mindsker den pågældendes mulighed for at få en retfærdig rettergang og truer den retslige procedures integritet. Hvis der ikke træffes foranstaltninger på EU-plan, vil beskyttelsesniveauet i EU fortsat være uensartet. Den eneste løsning, der sikrer en afbalancering af spørgsmål vedrørende proportionalitetsprincippet og nærhedsprincippet og behovet for at øge beskyttelsesniveauet for sårbare personer, er en kommissionshenstilling, der fremmer de kernerettigheder, sårbare personer har i forbindelse med straffesager.

- Centralt i denne henstilling er derfor indførelsen af evalueringsmekanismer, der skal sikre, at sårbare personer opdages og anerkendes, og at der tages hensyn til deres særlige behov i forbindelse med straffesager. Det henstilles, at det er en uafhængig

³² "Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget (KOM(2011) 60 endelig af 15.2.2011).

³³ Det er den alder, hvor et barn pådrager sig et strafferetligt ansvar for sine handlinger

sagkyndig, der foretager evalueringen, for derved at sikre, at omfanget af den pågældendes sårbarhed fastslås på korrekt vis, og at personens særlige behov anerkendes.

- Indførelse af passende retssikkerhedsgarantier for sårbare personer: i henstillingen opfordres medlemsstaterne til at indføre konkrete retssikkerhedsgarantier på grundlag af evalueringen, f.eks. obligatorisk adgang til advokatbistand, bistand fra en egnet tredjemand, optagelse af politiforhør med audiovisuelt udstyr og lægehjælp.

Selv om en henstilling giver medlemsstaterne større fleksibilitet end et direktiv, vil den ikke desto mindre være med til at hæve standarderne for sårbare voksnes processuelle rettigheder og øge den gensidige tillid. Kommissionen vil vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet foranstaltninger for at følge denne foranstaltning fire år efter dens offentliggørelse og om nødvendigt fremsætte forslag til retlige foranstaltninger for at forbedre sårbare personers processuelle rettigheder.

3.3. En effektiv ret til adgang til advokatbistand - ret til retshjælp

På baggrund af menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 3, litra c), fastsættes følgende i artikel 47, stk. 3, i EU's charter: "*Der ydes retshjælp til dem, der ikke har tilstrækkelige midler, hvis en sådan hjælp er nødvendig for at sikre effektiv adgang til domstolsprøvelse.*"

Retten til retshjælp hænger uløseligt sammen med retten til adgang til advokatbistand. Personer, der ikke har de nødvendige midler, kan ikke få effektiv adgang til advokatbistand, medmindre staten yder retshjælp og derved sikrer dem juridisk bistand. For at retten til adgang til advokatbistand således kan være effektiv, og for yderligere at øge den gensidige tillid i Den Europæiske Union er det nødvendigt, at der er adgang til retshjælp for dem, der har brug for det.

Et direktiv, der fokuserer på visse aspekter af retten til retshjælp

- *Garantere retshjælp med henblik på adgang til advokatbistand, når der er mest brug for det - "foreløbig retshjælp"*

I retssagens tidlige faser er den mistænkte eller tiltalte særlig sårbar, især hvis den pågældende frihedsberøves. I disse faser er det af afgørende betydning, at den pågældende får adgang til advokatbistand for at kunne beskytte sin ret til en retfærdig rettergang, bl.a. retten til ikke at inkriminere sig selv, således som det er fastslået i Menneskerettighedsdomstolens retspraksis. I henhold til menneskerettighedskonventionens artikel 6 fastsættes det, at mistænkte og tiltalte skal have adgang til juridisk bistand fra det øjeblik, hvor de tilbageholdes af politiet eller varetægtsfængsles, og at advokaten om fornødent kan beskikkes. De skal ikke vente på at få adgang til advokatbistand, indtil deres ansøgning om retshjælp er blevet behandlet, og det er blevet vurderet, om de er berettiget hertil.

Det fastsættes derfor i forslaget til direktiv om ret til retshjælp, at mistænkte og tiltalte, der er frihedsberøvet, skal have adgang til foreløbig retshjælp i disse tidlige faser af retssagen, og indtil den kompetente myndighed har truffet endelig afgørelse om ansøgningen om retshjælp.

- *Særlig fokus på dem, der er omfattet af sager angående europæiske arrestordrer*

I direktivet om adgang til advokatbistand fastsættes der bestemmelser om ret til advokatbistand i både den udstedende og den fuldbyrdende medlemsstat for derved at fremme den gensidige tillid på tværs af Den Europæiske Union. For at nå dette mål er der imidlertid behov for en garanti for adgangen til retshjælp i sager angående europæiske arrestordrer.

Eftersøgte personer, der er omfattet af en europæisk arrestordre, skal også have ret til foreløbig retshjælp, når de frihedsberøves i den fuldbyrdende medlemsstat, således at de ikke skal vente på at få juridisk bistand, indtil deres ansøgning om retshjælp er blevet behandlet.

En henstilling om yderligere spørgsmål vedrørende retshjælp i forbindelse med straffesager

- *Hen imod større konvergens, hvad angår kriterierne for at have ret til retshjælp*

Det følger af artikel 47, stk. 3, i EU's charter og menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 3, litra c), at medlemsstaterne kan afgøre, om en person har ret til retshjælp eller ej, hvis den pågældende råder over utilstrækkelige midler ("trangsvurdering"), og/eller det i retfærdighedens interesse kræves, at der ydes retshjælp, f.eks. i komplekse sager eller på grund af den mistænktes personlige situation, lovovertrædelsens grovhed eller den potentielle sanktions hårdhed ("vurdering af sagens realitet").

Den måde, hvorpå disse kriterier for at være berettiget til retshjælp kombineres og vurderes, varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Nogle medlemsstater anvender kun en trangsvurdering, andre foretager en vurdering af sagens realitet, mens nogle kombinerer de to. Der er også betydelige forskelle i den måde, hvorpå trangsvurderingen og vurderingen af sagens realitet fortolkes og forstås.

Som følge af de store forskelle i retshjælpsordningerne og behovet for at sikre, at foranstaltningerne står i et rimeligt forhold til formålet, navnlig i perioder med økonomiske og finansielle problemer, tages dette spørgsmål op i en henstilling. Den indeholder de fælles objektive kriterier, der skal tages hensyn til, når det vurderes, om en person er berettiget til retshjælp. I henstillingen opstilles rammer for vurderingen heraf i overensstemmelse med Menneskerettighedsdomstolens retspraksis for derved at fremme konvergens mellem de forskellige retssystemer og øge den gensidige tillid.

- *Sikring af retshjælpstjenesternes kvalitet og effektivitet*

Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at statens pligt til at sikre gratis juridisk bistand ikke er opfyldt alene ved beskikkelsen af en advokat³⁴. Den skal sikre, at beskikkede advokater yder praktisk og effektiv bistand. Med henblik herpå anmodes medlemsstaterne i henstillingen om at indføre mekanismer, der sikrer retshjælpstjenester af høj kvalitet, fremme ordningerne med beskikkede advokater og sikre videreuddannelse af fagfolk og advokater på retshjælpsområdet. Gennemførelsen af denne henstilling vil forbedre retshjælpstjenesternes kvalitet og effektivitet samt øge den gensidige tillid til andre medlemsstaters retssystemer.

For at fremme virkningen og anvendelsen af henstillingen vil Kommissionen benytte sig af den eksisterende ekspertgruppe vedrørende strafferetligt samarbejde. Gruppen kan bistå Kommissionen med at udarbejde retningslinjerne for anvendelsen af henstillingen og fremme udvekslingen af bedste praksis mellem medlemsstaterne. Kommissionen vil vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet foranstaltninger for at følge denne foranstaltning fire år efter dens offentliggørelse og om nødvendigt fremsætte forslag til retlige foranstaltninger for at forbedre retten til retshjælp i forbindelse med straffesager.

4. KONKLUSION

Denne pakke afspejler de fælles minimumsstandarder for retten til en retfærdig rettergang i Den Europæiske Union. Den markerer endnu en etape i Kommissionens dagsorden for processuelle rettigheder. Den fremmer i kombination med hele rækken af eksisterende instrumenter med henblik på at gennemføre det grænseoverskridende retlige samarbejde i et

³⁴

Pavlenko mod Rusland, klagesag nr. 42371/02, dom af 4.10.2010, præmis 99.

klima af gensidig tillid udviklingen af et europæisk område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

De nye regler, der blev indført med Lissabontraktaten, vil snart træde helt i kraft. Den i traktatens fastsatte overgangsordning for retlige og indre anliggender - omfattet af den tidligere såkaldte "tredje søjle" - udløber den 30. november 2014. Fra den dato vil Kommissionen have håndhævelsesbeføjelser, hvad angår gældende EU-ret på området retlige og indre anliggender, og EU-Domstolen have fuld kompetence, hvad angår de instrumenter vedrørende gensidig anerkendelse, der blev vedtaget før Lissabontraktaten. Dette vil sammen med oprettelsen af en europæisk anklagemyndighed med henblik på at bekæmpe svig til skade for EU's finansielle interesser, ændre det europæiske strafferetlige område.

Da der er tendens til, at kriminalitet bliver stadig mere international, kan det forventes, at antallet af anmodninger om strafferetlig efterforskning og håndhævelse af strafferetlige afgørelser i EU vil stige som følge af gennemførelsen af de mange foranstaltninger vedrørende gensidig anerkendelse. Der er således så meget mere grund til at komme videre med EU's dagsorden for processuelle rettigheder ved hurtigt at vedtage denne nye pakke.

På længere sigt vil denne ramme for processuelle rettigheder på EU-plan blive inkorporeret i national lovgivning. Dens virkninger for beskyttelsen af retten til en retfærdig rettergang i praksis vil omhyggeligt blive vurderet og eventuelle mangler blive indkredset, eventuelt med henblik på en udarbejde et konsolideret forslag vedrørende retten til en retfærdig rettergang.