EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

1 december 2004

WERKDOCUMENT

over de kwaliteit van de strafrechtspleging en de harmonisatie van het strafrecht in de lidstaten

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: António Costa

1. VERSTERKING VAN DE RUIMTE VAN VRIJHEID, VEILIGHEID EN RECHTVAARDIGHEID

De roep om een onafhankelijke en doeltreffende strafrechtspleging van hoge kwaliteit neemt toe.

Via het Haags programma heeft de Europese Raad de strategische richtsnoeren voor de komende vijf jaar uitgestippeld en de Commissie verzocht in 2005 een actieplan in te dienen met concrete maatregelen om dit programma in de praktijk te brengen.

De hoeksteen van de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid wordt gevormd door de wederzijdse erkenning van de rechterlijke uitspraken van de lidstaten. Dit staat echter een onderlinge aanpassing van de strafrechtelijke en strafvorderlijke normen niet in de weg.

Het Haags programma beoogt in de eerste plaats het wederzijds vertrouwen te vergroten omdat dit van essentieel belang is voor de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken. Tegelijkertijd moeten minimale substantiële regels worden goedgekeurd op het gebied van het strafprocesrecht.

Het Europees Parlement verzoekt de Commissie via onderhavige aanbeveling een actieplan in te dienen en daarbij rekening te houden met de volgende prioriteiten en implementatiemethoden.

2. VERGROTING VAN HET WEDERZIJDS VERTROUWEN

Een daadwerkelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid kan alleen worden geconcretiseerd als er sprake is van een justitiële cultuur die gebaseerd is op de diversiteit van de diverse rechtsstelsels en aan hoge kwaliteitsnormen voldoet. Dit veronderstelt dat er een gemeenschappelijk referentiekader wordt vastgesteld en een systeem van wederzijdse evaluatie wordt goedgekeurd.

2.1. HANDVEST VAN DE KWALITEIT VAN DE STRAFRECHTSPLEGING

We kunnen het recht van de Unie alleen uniform toepassen en we kunnen de burgers alleen de zekerheid verschaffen dat zij allen volledig profiteren van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (ongeacht de lidstaat waarin zij zich bevinden) als alle burgers toegang hebben tot een justitieel stelsel dat aan hoge kwaliteitsnormen voldoet (zie paragraaf 3.2. van het Haags programma).

Overigens zij opgemerkt dat de diverse lidstaten reeds gebonden zijn aan artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en dus internationaal gezien verplicht zijn een rechtspleging van kwaliteit te garanderen.

Het Europees Parlement wenst dat er een principeverklaring - "Handvest van de kwaliteit van de strafrechtspleging in Europa" - wordt goedgekeurd in de vorm van een besluit [alinea c) van lid 2 van artikel 34 van het VEU] met een aantal criteria waarmee het functioneren van de nationale rechtsstelsels kunnen worden geëvalueerd.

Via onderhavige aanbeveling roept het Europees Parlement de Commissie op de betrokken partijen te horen (zoals vertegenwoordigers uit de burgermaatschappij, forensische beroepen en academici) ten einde een aantal criteria vast te stellen die als ijkpunt moeten dienen voor de kwaliteit van de strafrechtspleging in de diverse lidstaten. Hierbij moet rekening worden gehouden met de internationaal goedgekeurde criteria, zoals met name die welke zijn neergelegd in het Verdrag tegen foltering van de Verenigde Naties en de Raad van Europa.

Het Handvest van kwaliteit moet gegevens bevatten over de diverse rechtsstelsels, met name over de mate waarin het beginsel van de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht in acht wordt genomen, de eerbiediging van de "*fair trial standards"* en het verloop van het strafproces, met inbegrip van de tenuitvoerlegging van straffen.

Daarnaast moet dit handvest garanderen dat in de diverse lidstaten sprake is van gelijkwaardige consequenties, onder de verplichting resultaten te bereiken zoals de vaststelling van redelijke termijnen.

Het Handvest van de kwaliteit van de strafrechtspleging in Europa zou tot kunnen worden opgesteld en naar de Raad worden gestuurd.

2.2. SYSTEEM VAN WEDERZIJDSE EVALUATIE

2.2.1. Voorgeschiedenis

In de afgelopen jaren zijn diverse wederzijdse evaluatiesystemen op de volgende gebieden goedgekeurd:

i. verdragen in verband met de slechting van grenzen (Schengen);
ii. bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (gemeenschappelijk optreden van 5.12.1997)[1];
iii. bestrijding van het terrorisme (besluit van 28.11.2002)[2];
iv. wederzijdse rechtshulp in strafzaken[3];

Daarnaast heeft de Raad zelf via een gemeenschappelijk optreden van 29 juni 1998[4] een mechanisme vastgesteld voor collectieve evaluatie van het acquis van de Europese Unie op het gebied van justitie en binnenlandse zaken in de toen nog kandidaat-lidstaten.

2.2.2. Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa

Onderhavige aanbeveling die tot doel heeft een systeem in het leven te roepen voor de evaluatie van de kwaliteit van de rechtspleging loopt in zekere zin vooruit op een soortgelijk systeem dat voorzien is in artikel III-260 van de Europese grondwet.

Op grond van dit artikel kan de Raad op voorstel van de Commissie bij Europese verordening of besluit regels vaststellen voor een objectieve evaluatie van de uitvoering door de lidstaten van het beleid dat verband houdt met de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid,

---

1 PB L 344 van 15.12.1997, blz. 7.
2 PB L 349 van 24.12.2002, blz.1.
3 PB C 216 van 1.8.2001, blz. 14.
4 PB L 191 van 7.7.1998, blz. 8.

"met name ter bevordering van de volledige toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning".

Het Europees Parlement wordt slechts op de hoogte gehouden van de resultaten van deze evaluatie, terwijl de nationale parlementsleden aan bovengenoemde evaluatie kunnen deelnemen (zie artikel I-42, lid 2 van de Europese grondwet).

Desalniettemin bestrijkt bovengenoemde evaluatieprocedure een veel groter gebied dan het voorgestelde mechanisme aangezien laatstgenoemde uitsluitend betrekking heeft op de evaluatie van de kwaliteit van de rechtspleging in de afzonderlijke lidstaten.

2.2.3. Het Haags programma

In het Haags programma, dat op 4 en 5 november 2004 door de Europese Raad werd aangenomen, wordt er opnieuw op gewezen dat het noodzakelijk is het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten te vergroten en alle burgers toegang te garanderen tot een rechtspleging die aan hoge kwaliteitsnormen voldoet.

In het Haags programma (zie punt 3.2.) wordt er overigens uitdrukkelijk op gewezen dat een volledige toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning in grote mate afhangt van de invoering van een systeem dat voorziet in een wederzijdse evaluatie van de uitvoering van het beleid dat verband houdt met de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

2.2.4. Hoe functioneert het evaluatiesysteem ?

Met behulp van het voorgestelde wederzijdse evaluatiesysteem wil men de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht ten volle garanderen met als enig doel op het gehele grondgebied van de Europese Unie justitiële *best practices* te bevorderen.

Deze wederzijdse evaluatie zal bijdragen tot de solidariteit tussen de lidstaten en het in kaart brengen van de discrepanties tussen de nationale rechtsstelsels zodat alle burgers er zeker van zijn dat zij toegang hebben tot identieke kwaliteitsnormen.

Het Europees Parlement verzoekt de Commissie bij de Raad een voorstel voor een besluit in te dienen waarin zij de regels vastlegt waarmee de lidstaten in samenwerking met de Commissie de mate waarin de in het Handvest van de kwaliteit van strafrechtspleging in Europa vastgelegde criteria door de diverse lidstaten objectief en onpartijdig moeten evalueren.

Dit evaluatiesysteem bestaat uit diverse componenten, zoals:

i. statistische vergelijking;

ii. *benchmarking*;

iii. verspreiding van best practices;

iv. inventarisatie van de naleving van het Handvest van kwaliteit.

De verslagen worden jaarlijks opgesteld.

De nationale parlementen kunnen aan de evaluaties deelnemen en het Europees Parlement wordt jaarlijks op de hoogte gesteld van de inhoud van de opgestelde verslagen.

Overwogen wordt om het Europees Agentschap voor de grondrechten[1] de nodige bevoegdheden toe te kennen om de jaarverslagen over de naleving van het handvest te coördineren en te verspreiden.

Dit voorstel voor een besluit tot vaststelling van een wederzijds evaluatiesysteem van de strafrechtspleging zou uiterlijk op bij de Raad moeten worden ingediend.

3. ONDERLINGE AANPASSING VAN HET STRAFRECHT

3.1. Substantieve normen

De opbouw van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid die gebaseerd is op het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten mag een onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen niet in de weg staan aangezien deze expliciet is neergelegd in artikel 31, lid 1 sub e) van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

De weg is dus reeds geplaveid om "*minimumvoorschriften met betrekking tot de bestanddelen van strafbare feiten en met betrekking tot straffen op het gebied van de georganiseerde criminaliteit, terrorisme en illegale drugshandel"* op te stellen.

Op grond van artikel III-271 van het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa is de goedkeuring van de genoemde minimumregels van invloed op alle vormen van zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, zoals mensenhandel, wapenhandel, seksuele uitbuiting van vrouwen en kinderen, het witwassen van geld, corruptie, vervalsing van betaalmiddelen en computercriminaliteit.

Volgens het Haags programma moet voorrang worden verleend aan de onderlinge aanpassing van het strafrecht bij vormen van criminaliteit die uitdrukkelijk in de Verdragen worden genoemd.

De Europese Raad heeft daarover het volgende besloten: *"Het Grondwettelijk Verdrag heeft als richtsnoer gediend voor het niveau dat dit programma beoogt te bereiken; dit neemt niet weg dat, zolang het Grondwettelijk Verdrag niet van kracht is, de bestaande Verdragen de rechtsgrondslag bevatten voor het optreden van de Raad. Tegen deze achtergrond is voor de diverse beleidsterreinen nagegaan of reeds met voorbereidend werk of voorbereidende studies kon worden begonnen, opdat de in het Grondwettelijk Verdrag genoemde maatregelen kunnen worden getroffen zodra dat Verdrag in werking treedt"*.

Sinds de laatste herziening van de Verdragen is de reikwijdte van grensoverschrijdende criminaliteit radicaal veranderd. Daarom is artikel 31, lid 1, sub a) van het Verdrag betreffende de Europese Unie al lang niet meer toereikend om de Europese burgers op gepaste

---

[1] COM(2004) 693 def.

wijze te beschermen en hen een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te garanderen.

Het Europees Parlement schaart zich dan ook achter de Europese Raad en beveelt de Europese Commissie aan om bij haar in 2005 in te dienen actieplan uit te gaan van de bepalingen van het Verdrag tot vaststelling van een grondwet voor Europa.

De Europese Commissie zal op deze wijze een begin kunnen maken met de onderlinge aanpassing van het strafrecht met betrekking tot de misdaden die worden genoemd in artikel III-271 van het Grondwettelijk Verdrag zodat de respectieve wetsvoorstellen kunnen worden aangenomen zodra dit Verdrag in werking treedt.

Het Europees Parlement behoudt zich het recht voor om het Haags programma tussentijds te evalueren om na te gaan wat er in concreto gedaan is en eventuele nieuwe prioriteiten vast te stellen op grond van artikel III-271, lid 1, derde alinea.

3.2. Strafvorderlijke normen

Ondanks de goedkeuring van de Overeenkomst betreffende de wederzijdse rechtshulp in strafzaken[1] is het Europees Parlement van mening dat de onderlinge aanpassing van het strafrecht op sommige punten nog veel te wensen overlaat.

Vooral op de volgende gebieden moet nog vooruitgang worden geboekt:

i. het vergaren en gebruiken van bewijsmiddelen;

ii. overdracht van gedetineerden zodat zij hun straf in hun eigen lidstaat kunnen uitzitten;

iii. tenuitvoerlegging van niet-vrijheids benemende straffen in de lidstaat van verblijf;

iv. tenuitvoerlegging van dwangmiddelen in de lidstaat van verblijf;

v. minimumrechten van de verdachten in om het even welke lidstaat.

Het Europees Parlement beveelt de Commissie derhalve aan uiterlijk op de Raad een wetsvoorstel voor te leggen over bovengenoemde punten die verband houden met de politiële en justitiële samenwerking in strafzaken.

[1] PB C 326 van 21.11.2001, blz. 1.