

Folketingets Europaudvalg
Folketingets Retsudvalg
Christiansborg, den 17. marts 2003
Europaudvalgets sekretariat

OMTRYK
(Manglende side i bilag)

Til
udvalgenes medlemmer og stedfortrædere

Kommissionen foreslår fælles minimumsstandarter for retssikkerheden i straffesager

Resumé

Kommissionen foreslår i en ny grøn bog, at der indføres fælles minimumsstandarter for retssikkerheden i straffesager, dvs. fælles minimumsstandarter for eksempelvis adgang til advokat, tolk, konsulær bistand m.m.

Høringsfristen er sat til 15. maj 2003. På grundlag af de modtagne hørings-svar forventer Kommissionen at fremsætte et forslag til rammeafgørelse i december 2003.

Initiativer på det strafferetlige område hører under det mellemstatslige samarbejde under søjle III, og Danmark deltager derfor fuldt ud.

1. Indledning

I en ny grøn bog på små 55 sider fra Kommissionen med titlen "Retssikkerhedsgarantier for mistænkte og tiltalte i straffesager i EU" (KOM (2003) 175 endelig af 19.2.2003) foreslår Kommissionen, at der indføres fælles minimumsstandarter for retssikkerheden i straffesager.

Som begrundelse for sådanne fælles minimumsstandarter angiver Kommissionen blandt andet følgende:

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

På grundlag af blandt andet de høringssvar, som grønbogen måtte give anledning til, regner Kommissionen med at kunne fremsætte et udkast til rammeafgørelse på området i december 2003.

Rammeafgørelser vedtages med enstemmighed efter høring af Europaparlamentet (TEU art. 34.2 litra b & art 39). Kommissionen såvel om medlemslandene har initiativret på området (TEU art. 34.2), ligesom Domstolen efter Amsterdamtraktatens ikrafttræden har en vis begrænset kompetence (annullationssøgsmål).

Danmark deltager fuldt ud i det strafferetlige samarbejde under søjle 3.

2. EU og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder

Kommissionen redegør i grønbogen for den overordnede udvikling i forholdet mellem EU og de rettigheder, en tiltalt kan gøre gældende.

Respekten for menneskerettigheder og de grundlæggende rettigheder indgår i dag som et væsentligt element i det europæiske samarbejde. I henhold til Traktaten om den Europæiske Union artikel 6 bygger EU på respekten for menneskerettigheder, ligesom manglende overholdelse af disse kan føre til, at et land får suspenderet visse af sine rettigheder i samarbejdet (TEU art 7). Også kandidatlandene skal - jævnfør Københavnerkriterierne - respektere disse rettigheder for at kunne blive medlemmer. Hertil kommer EU's charter om grundlæggende rettigheder, der ligeledes indeholder bestemmelser relateret til en retfærdig rettergang.

På det Europæiske råds møde i Tammerfors i 1999 blev princippet om gensidig anerkendelse stadfæstet som *”hjørnestenen i det retlige samarbejde”*, dels for at lette samarbejde mellem myndighederne, men ligeledes for at *”fremme den retlige beskyttelse af den enkeltes rettigheder”* (punkt 33). Princippet om gensidig anerkendelse har sidenhen blandt andet udmøntet sig i først en med-

delelse¹ fra Kommissionen af 26. juli 2000 om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager, dernæst i Rådets program² af 15. januar 2001 for foranstaltninger med henblik på gennemførelse af princippet om gensidig anerkendelse af afgørelser i straffesager.

I begge disse initiativer indgår beskyttelsen af personers rettigheder som et vigtigt element og som en naturlig modvægt til de mange tiltag, der skal styrke myndighedernes muligheder for at efterforske og opklare forbrydelser på tværs af landegrænserne (den europæiske arrestordre er et eksempel på et sådant tiltag).

3. Formålet med grønbogen

Kommissionen peger særligt på høringsproceduren i forbindelse med Kommissionens grønbog³ om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser og oprettelse af en europæisk anklagemyndighed som en faktor, der har medvirket til at sætte gang i debatten om en hensigtsmæssig beskyttelse af de personlige rettigheder på EU-plan, og dermed har gødet jorden for en særlig grønbog om tiltaltes rettigheder.

Kommissionen angiver videre i grønbogen, at

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

Selvom alle medlemslande allerede har tilsluttet sig den europæiske menneskerettighedskonvention, mener Kommissionen, at det er nødvendigt at sikre, at *”rettighederne ikke kun er teoretiske og illusoriske i EU, men snarere konkrete og effektive”*, ligesom de pågældende rettigheder skal anvendes mere ensartet i medlemslande for blandt andet at give borgerne i hele EU *”en fælles retsfølelse”*. Kommissionen mener ikke, Menneskerettighedsdomstolen kan fungere som sikkerhedsnet for alle overtrædelser af Menneskerettighedskonventionen, idet domstolen er sidste klageinstans og i øvrigt har besvær med at

¹ Kom (2000) 495 endelig

² 2001/C 12/02

³ KOM (2001) 715 endelig af 11.12.2001

klare et stadigt stigende antal klager.

4. Hvilke rettigheder er behandlet i grønbogen ?

En tiltalt i en straffesag vil typisk have en lang række rettigheder af forskellig art på forskellige stadier af straffeprocessen. Rettighedernes status, indhold og praktisk anvendelse vil også kunne variere fra medlemsland til medlemsland.

Kommissionen har derfor på baggrund af en længere høringsprocedure, hvor Kommissionen blandt andet har udsendt spørgeskemaer til medlemslandene omkring deres eksisterende regler samt efter afholdelse af et ekspertseminar med deltagelse af nationale eksperter fra myndigheder, universiteter og NGO'er, udvalgt et antal områder, der efter Kommissionens opfattelse er særligt velegnede til fælles regulering. Der er tale om følgende 5 områder :

Ret til retshjælp og repræsentation ved en juridisk sagkyndig

Ret til en kompetent, kvalificeret (eller autoriseret) tolk og/eller oversætter, således at den tiltalte forstår sigtelse mod ham og

Erstatning af beskyttelse af særligt udsatte grupper

Konsulær bistand

Kendskab til egne rettigheder/meddelelse om rettigheder

Af rettigheder, som Kommissionen ikke har medtaget i første omgang, kan blandt andet nævnes retten til løsladelse mod kaution, retfærdig behandling af bevismateriale, samt forbuddet mod dobbelt strafforfølgning (ne bis in idem). Disse områder vil blive genstand for særskilte initiativer.

4.1. Ret til retshjælp og repræsentation ved en juridisk sagkyndig

Retten til retlig bistand og repræsentation ved en juridisk sagkyndig er en grundlæggende ret, der er indeholdt i en lang række internationale konventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, samt i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Kommissionen gennemgår i grønbogen en række aspekter ved retten til retlig bistand, herunder tidspunktet for rettens opståen (ved anholdelse eller senere), muligheden for selv at vælge sin forsvarer, muligheden for at forsvare sig uden sagkyndig bistand samt muligheden for gratis repræsentation ved advokat (automatisk eller efter en vurdering af ens formueforhold).

På grundlag af denne gennemgang foreslår Kommissionen, at det overvejes, om der bør indføres fælles regler om beskikkelse af en juridisk sagkyndig, om betaling af den juridisk sagkyndige (for at sikre kvalificeret rådgivning), om minimumskrav til kvaliteten af rådgivningen, om adgangen til gratis bistand samt endelig eventuelle sanktionsmekanismer, såfremt en medlemsstat ikke følger reglerne.

4.2. Ret til en kompetent, kvalificeret (eller autoriseret) tolk og/eller oversætter, således at den tiltalte forstår sigtelserne mod ham og proceduren

Også her er der tale om rettighed, der er omfattet af en række internationale konventioner, herunder Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Kommissionen anfører derfor, at det ikke drejer sig om at få medlemsstaterne til at anerkende denne ret, men derimod om at præcisere betingelserne for at kunne udnytte retten.

Kommissionen kommer i denne sammenhæng ind på princippet om, at tolk og bistand i straffesager altid bør være gratis, hvilket menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg da også har fastslået⁴. Kommissionen nævner endvidere en række tiltag, der kan medvirke til at sikre kvalificeret tolke- og oversætterbistand, herunder fælles regler eller i det mindste krav om specifikke nationale regler for uddannelse, autorisation og registrering af tolke og oversættere. Kommissionen kommer her lidt pudsig ind på, at en måde, hvorpå man kan fremme tilstrømningen af kvalificeret arbejdskraft til erhvervet på, blandt andet er ved "at behandle sprogfolk med mere respekt".

4.3. En passende beskyttelse af særligt udsatte grupper

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne indfører en speciel høj beskyttelse for visse grupper af særligt udsatte mistænkte og tiltalte i straffesager.

Udsatte grupper, der har behov for særlig beskyttelse kunne ifølge Kommissionen blandt andet omfatte udenlandske statsborgere, børn, handicappede (fysisk såvel som psykiske), personer med forsørgerpligt, analfabeter, flygtninge, narkomaner og alkoholikere.

Kommissionen overvejer blandt andet, om der skal stilles krav om skriftlig

⁴ Kaminski mod Østrig (dom af 19.12.1989)

- 6 -

dokumentation for, at der er foretaget en vurdering af, om den mistænkte er særligt udsat.

4.4. Konsulær bistand

Jævnfør Wienerkonventionen af 1963 (artikel 36) har en mistænkt/tiltalt ret til konsulær bistand såfremt vedkommende ikke er statsborger i modtagerstaten.

Ifølge Kommissionen findes der imidlertid meget få oplysninger om, hvorvidt denne rettighed påberåbes og respekteres. Endvidere spiller det en rolle, at enkeltpersoner ikke selv kan anlægge sag ved Den Internationale Domstol (kun den pågældende statsborgers land kan det) ligesom sagsbehandlingen typisk vil være lang. Kommissionen mener derfor, at der er behov for regler, der i praksis sikrer denne rettighed.

4.5. Kendskab til egne rettigheder/meddelelse om rettigheder

Det er en forudsætning for at kunne gøre sine rettigheder gældende, at man kender til dem.

Kommissionen foreslår derfor, at der etableres en ordning, hvor medlemsstaterne skriftligt skal informere mistænkte og tiltalte om deres grundlæggende rettigheder.

Tidspunktet for overgivelse af en sådan skriftlig meddelelse, meddelelsens nærmere indhold, eventuelt krav om kvittering ved modtagelse samt eventuelle konsekvenser i tilfælde af manglende overgivelse af meddelelsen, er emner som Kommissionen ønsker en nærmere debat om.

5. Overholdelse og kontrol med fælles standarder

Kommissionen tilkendegiver i grønbogen, at Kommissionen ønsker at spille en væsentlig rolle i forbindelse med evalueringen og kontrollen med overholdelsen af de fælles standarder.

Et væsentligt evalueringsredskab vil i den forbindelse være medlemsstaternes statistikker vedrørende antal straffesager, andelen af sager, hvor der ydes juridisk bistand, anvendes tolk m.m. Kommissionen overvejer også, om der bør indføres krav om optagelse på lydbånd eller video af afhøringer, for derved at sikre sig dokumentation for at de tiltaltes rettigheder respekteres.

- 7 -

Endelig overvejer Kommissionen, om der bør indføres særlige sanktionsmuligheder i de tilfælde, hvor vedvarende overtrædelser af de grundlæggende rettigheder ikke er tilstrækkeligt alvorlige til at medføre sanktioner i medfør af TEU artikel 7.

6. Høringsfrist

Grønbogen indeholder en række spørgsmål (35 i alt jf. vedlagte **bilag**), som der kan tages udgangspunkt ved afgivelse af høringssvar. ***Høringsfristen er af Kommissionen sat til den 15. maj 2003.***

Med venlig hilsen

Christian Dubois

Bilag

Spørgsmål til grønbogen

Generelle bemærkninger

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

Repræsentation ved en juridisk sagkyndig

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

Bistand af juridiske oversættere og retstolke

- 9) Bør der være en formel mekanisme, der gør det muligt at kontrollere, om en mistænkt/tiltalt forstår det sprog, der anvendes i retten, tilstrækkeligt godt til at kunne forsvare sig?
- 10) Bør medlemsstaterne vedtage kriterier med henblik på at fastslå, under hvor stor en del af retssagen, herunder proceduren forud for retssagen, den mistænkte/tiltalte skal sikres tolkebistand?

- 9 -

- 11) Hvilke kriterier kan der anvendes for at afgøre, om det er nødvendigt for den tiltalte at benytte sig af andre oversættere og tolke end anklagemyndigheden retten (afhængig af retssystemet)?
- 12) Bør det kræves, at medlemsstaterne sikrer oversættelse af bestemte, klart definerede retsdokumenter i straffesager? Hvilke dokumenter udgør i givet fald det minimum, der er nødvendigt for at sikre en retfærdig rettergang?
- 13) Bør det kræves, at medlemsstaterne opretter nationale registre over retstolke og juridiske oversættere?
- 14) Hvis medlemsstaterne opretter nationale registre over retstolke og juridiske oversættere, vil det så være at foretrække, at disse registre anvendes som grundlag for oprettelsen af et enkelt register på EU-plan over oversættere og tolke, eller at det bliver muligt at få adgang til de øvrige medlemsstaters registre?
- 15) Bør det kræves, at medlemsstaterne etablerer en national uddannelsesordning for retstolke og juridiske oversættere? Bør der i givet fald oprettes et system for autorisation, fornyet registrering og løbende videreuddannelse?
- 16) Bør det kræves, at medlemsstaterne opretter en autorisationsorgan, der skal forvalte et autorisationssystem og forestå forlængelsen af registreringen og den løbende videreuddannelse? Er det i givet fald ønskeligt, at justitsministeriet eller indenrigsministeriet arbejder sammen med dette autorisationsorgan for at sikre, at der tages hensyn til de juridiske og sproglige erhvervs synspunkter og behov?
- 17) Hvis det af medlemsstaterne kræves, at de opretter en national ordning for sikring af bistand af retstolke og juridiske oversættere i forbindelse med straffesager, bør kravet så udvides til kontrol med, at aflønningen er tilstrækkelig stor til at gøre det tiltrækkende for oversættere og tolke at deltage i ordningen?
- 18) Hvordan kan der og hvem bør udarbejde en eventuel adfærdskodeks?
- 19) Kommissionen forstår, at der er mangel på tilstrækkeligt kvalificerede juridiske oversættere og retstolke. Hvad kan medlemsstaterne gøre for at gøre disse erhverv mere tiltrækkende?
- 20) Bør det medføre andre sanktioner end Menneskerettighedsdomstolens afgørelse, hvis en medlemsstat ikke stiller tolke- og oversætterbistand til rådighed til en person, der er berettiget hertil?

Beskyttelse af udsatte grupper

- 21) Er personer i følgende grupper særligt udsatte? Hvad kan det i givet fald kræves, at medlemsstaterne gør for at tilbyde dem en passende beskyttelse i forbindelse med en straffesag:
 - udenlandske statsborgere
 - børn
 - personer, der er mentalt eller emotionelt handicappede i den bredest mulige betydning
 - fysisk handicappede eller syge

- 10 -

flygtninge og asylansøgere
alkoholikere og narkomaner?

Bør der tilføjes yderligere grupper til listen?

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

Konsulær bistand

- 25) Bør det kræves, at medlemsstaterne sikrer, at der er en embedsmand, der har ansvaret for at varetage mistænkt og tiltalt retigheder i straffesager i modtagerlandet, herunder fungere som kontaktperson til de pågældendes familie og advokater?
- 26) Bør det kræves, at medlemsstaterne sikrer, at deres politi overholder Wienerkonventionen om konsulære forbindelser ved at sørge for, at politibetjentene får den nødvendige uddannelse?
- 27) Bør en manglende overholdelse af Wienerkonventionen medføre sanktioner? Hvad skulle disse sanktioner i givet fald bestå i?

Meddelelsen om rettigheder

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

Evaluerings og overvågning

- 32) Udgør evalueringen af, om de fælles minimumsstandards overholdes eller ej, et væsentligt element i forbindelse med den fælles tillid og dermed den gensidige anerkendelse af retsafgørelser?
- 33) Hvilke oplysninger har Kommissionen behov for at foretage en effektiv vurdering af, hvorvidt aftalte, fælles minimumsstandards for retssikkerheden overholdes eller ej?

34) Er det ønskeligt at optage politiets afhøringer for at sikre en effektiv kontrol?
35) Er det hensigtsmæssigt at iværksætte sanktioner, hvis det påvises, at de i Hælesskab aftalte minimumsstandarde ikke fuldt ud overholdes? Hvad skulle disse sanktioner i givet fald bestå i?

(Løbenr. 13838)

(Løbenr. 13838)

(Løbenr. 13838)