

Korte Inhoud

Consulaire bijstand en bijwoning van terechtzittingen:

een vergelijkend onderzoek van de Amerikaanse, Australische, Britse, Nederlandse en Duitse Ministeries van Buitenlandse Zaken

Door ons werk bij Fair Trials International (FTI), dat bestaat uit het opkomen voor de rechten van hen die in het buitenland terechtstaan, zijn wij overtuigd van het levensbelang van consulaire dienstverlening.

Voor degenen die buiten het eigen land worden aangehouden en, honderden kilometers van hun eigen woonplaats in verzekerde bewaring worden gesteld, zonder dat zij de taal ter plaatse spreken, onbekend met het plaatselijke rechtssysteem en zonder idee tot wie zij zich kunnen richten om hulp, is consulaire bijstand een ware reddingsboei. Toch werd nog nauwelijks diepgaand onderzoek naar deze vorm van dienstverlening verricht, noch door academische instellingen, noch door instellingen als FTI of zelfs door Ministeries van Buitenlandse Zaken. Dankzij de financiële ondersteuning van The Nuffield Foundation vormt dit rapport een eerste aanzet om meer kennis en inzicht te verkrijgen in deze belangrijke vorm van dienstverlening. Wij hopen dat Ministeries van Buitenlandse Zaken het kunnen gebruiken bij heroverweging van bestaand beleid en de praktijk van het bijwonen van terechtzittingen en dat het ook een aanzet zal geven voor onderzoek naar andere evenzeer belangrijke aspecten van consulaire bijstand.

Dit korte overzicht bevat de voornaamste bevindingen en aanbevelingen. Het volledige rapport vindt u op website www.fairtrials.net

Doel en omvang

Het project heeft voornamelijk ten doel het beleid en de praktijk te vergelijken van de Amerikaanse, Australische, Britse, Nederlandse en Duitse Ministeries van Buitenlandse Zaken op het gebied van consulaire bijstand en consulaire bijwoning van terechtzittingen van hen die in het buitenland terecht staan. Daarnaast wilden wij zowel de voor- als nadelen nagaan van het bijwonen van terechtzittingen en of bijwoning van terechtzittingen van invloed is op de naleving van de rechten op een eerlijk proces. Onze studie van het beleid en de praktijk verschaftte ons een schat aan feitelijke informatie die in ons rapport wordt geanalyseerd. Het bleek ons niet mogelijk aan de praktijk ontleende gegevens te verkrijgen over het mogelijk effect van bijwoning van terechtzittingen op de naleving van het recht op een eerlijk proces, daar de deelnemende Ministeries daarover niet de beschikking hadden. Om die reden moesten wij afgaan op hetgeen werd opgemerkt door ambtenaren van Ministeries en consulaten en advocaten in strafzaken. Toch waren er enkele duidelijke aanwijzingen ten aanzien van de mogelijke voordelen en kosten van consulaire bijwoning van terechtzittingen.



Korte Inhoud

Diepgaande interviews vonden plaats op de vijf Ministeries van Buitenlandse Zaken, die ons in staat stelden de voornaamste elementen vast te stellen van het beleid ten aanzien van consulaire bijstand aan hen die in het buitenland terechtstaan en van consulaire bijwoning van terechtzittingen. Vervolgens gingen wij bij 38 consulaire kantoren van de vier Ministeries na hoe het uiteenlopend beleid in de praktijk werd uitgevoerd (Australië kon wegens gebrek aan fondsen aan het onderzoek niet deelnemen). Tenslotte vond een interview plaats in Istanbul met de consulaire ambtenaren van de vier Ministeries en met advocaten in strafzaken, waardoor wij in een ander land het beleid in de praktijk van de vier Ministeries konden vergelijken.

Voornaamste bevindingen

Consulaire bijstand en bijwoning van terechtzittingen: alleen in Duitsland is consulaire bijstand een recht, waarop krachtens de wet een beroep kan worden gedaan, terwijl het in de overige deelnemende landen alleen deel uitmaakt van het overheidsbeleid. Er bestaat verschil in de wijze waarop alle deelnemende Ministeries aan landgenoten, die in het buitenland een strafvervolgung te wachten staat, bijstand verlenen door een bezoek in gevangenis, het verstrekken van lijsten van advocaten in strafzaken en tolken en door het bijwonen van terechtzittingen.

Algemene benadering: de gradatie in benadering van consulaire bijwoning van terechtzittingen wordt door de vijf deelnemende Ministeries van Buitenlandse Zaken bepaald. Het beleid van Australië is om terechtzittingen bij te wonen waar zulks mogelijk is en/of waar het daartoe logistiek in staat is, zulks voorzover daartoe middelen aanwezig zijn, waaronder de beschikbaarheid van leden van de staf, het verzoek van de cliënt, de plaats waar de cliënt is gedetineerd en de ernst van de zaak. Daarentegen beslissen het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Duitsland van geval tot geval over het al dan niet bijwonen van terechtzittingen; terechtzittingen van landgenoten worden alleen bij uitzondering bijgewoond. De Verenigde Staten heeft als beleid dat het bijwonen van terechtzittingen verplicht is in bepaalde gepubliceerde omstandigheden, waaronder bij mogelijke discriminatie. Desondanks is bijwoning van terechtzittingen door de consulaten van de Verenigde Staten tot nu toe een uitzondering. De consulaten van de VS bleken niet meer terechtzittingen bij te wonen dan de Britse, Nederlandse of Duitse consulaten.

Vergelijking van beleid en praktijk: ons onderzoek gaf ons gelegenheid het beleid en de praktijk van de Ministeries van Buitenlandse Zaken te vergelijken en te analyseren hoe de deelnemende landen in de praktijk het beleid ten uitvoer brengen. Daarbij troffen wij in het bijzonder verschillen aan op de volgende vier gebieden:

- **Besluit om al dan niet een terechtzitting bij te wonen:** de Ministeries van Buitenlandse Zaken noemden als voornaamste overweging voor een besluit om een terechtzitting bij te wonen de kwetsbaarheid van de verdachte en de ernst van de tenlastelegging of van een vonnis. Uit het consulaire overzicht blijkt dat in de praktijk, naast de kwetsbaarheid van de verdachte, het besluit een terechtzitting bij te wonen wordt bepaald door de bezorgdheid over een bepaalde terechtzitting en de mate waarin politieke belangstelling voor de zaak bestaat.
- **Rol van consulaire ambtenaren bij de terechtzitting:** alle deelnemende Ministeries vonden dat het welzijn van de verdachte ook een factor was voor bijwoning door consulaire ambtenaren van een terechtzitting, terwijl het bijwonen van een terechtzitting tevens kan dienen om belangstelling te tonen van overheidswege voor het proces. Australië, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland waren voorts van mening dat ambtenaren een actieve rol als 'waarnemers' hadden teneinde te verzekeren dat de internationaal erkende rechten op een eerlijk proces in acht worden genomen. Het Verenigd Koninkrijk daarentegen maakt een onderscheid tussen 'waarneming', 'toezicht' en 'passieve bijwoning', waarbij gesteld wordt dat consulaire ambtenaren de terechtzitting niet bijwonen om na te gaan of sprake is van een eerlijk proces. Uit het consulaire overzicht en de interviews in Istanbul blijkt dat in de praktijk geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de rol van zorg voor het welzijn en de vaststelling of sprake is van een eerlijk proces.
- **Vergaring van gegevens en analyse:** de Ministeries verzamelen niet centraal gegevens over het aantal terechtzittingen en de bijgewoonde terechtzittingen. Op consulaire niveau had men meer inzicht in het geringe aantal processen dat consulaire ambtenaren bijwonen, doch minder in het aantal terechtzittingen. Ook wanneer consulaire ambtenaren aan hun Ministerie rapporteren over de bijgewoonde terechtzittingen, vindt dit niet plaats volgens een bepaald vast stramien en wordt een en ander ook niet systematisch geanalyseerd. Alleen Australië vormt hierop een uitzondering. Australië heeft een standaard formulier voor rapportage en analyseert informatie systematisch om vast te stellen of sprake is van een bepaald patroon en om na te gaan of een en ander kan dienen bij het bepalen van een toekomstige beleidslijn.

Consulaire bijstand en bijwoning van terechtzittingen

- **Training:** de Ministeries lichtten toe dat er wel training bestaat voor consulaire ambtenaren, voor of bij benoeming op een post waarbij tevens consulaire bijstand wordt verleend en terechtzittingen worden bijgewoond. Uit het consulaire overzicht en de interviews met consulaten in Istanbul blijkt echter dat net iets minder dan de helft van de consulaire kantoren niet op de hoogte was van het officieel beleid van hun Ministerie op het gebied van het bijwonen van terechtzittingen; een aanzienlijke minderheid van consulaire ambtenaren was van mening dat er onvoldoende training bestond voor consulaire ambtenaren en dat een meer op de regio gerichte training wenselijk is; hoewel bij de Ministeries, waaronder ook Australië waar het bijwonen van de terechtzittingen verplicht is, de training niet tevens voorziet in onderricht op het gebied van de rechten op een eerlijk proces, wordt in de praktijk wel van consulaire ambtenaren verwacht dat deze daarvan op de hoogte zijn.

Voor- en nadelen van bijwoning van de terechtzittingen: uit het overzicht blijkt, dat naar het oordeel van vrijwel alle 38 consulaten het voornaamste voordeel van het bijwonen van terechtzittingen is, dat dit bijdraagt aan het emotionele welzijn van verdachten. Ook zorg voor het fysieke welzijn van verdachten werd gezien als een belangrijk voordeel van het bijwonen van een terechtzitting. Of bijwoning van een terechtzitting bijdraagt aan een eerlijk proces was minder duidelijk. Sommige bij het onderzoek betrokken consulaten waren van mening dat het bijwonen van een terechtzitting van invloed kon zijn op het optreden van de advocaat of bijdroeg aan een eerlijk proces. De Duitse en Amerikaanse consulaten waren eerder geneigd te antwoorden dat wel een band bestaat tussen het bijwonen van de terechtzitting en de inachtneming van de rechten op een eerlijk proces. De in Istanbul geïnterviewde strafadvocaten waren ook van mening dat het bijwonen van een proces kon dienen als waarborg dat het proces niet werd uitgesteld en dat het rechterlijke college daardoor eerder geneigd zou zijn de nationale en internationale vereisten voor een eerlijk proces in acht te nemen. Een belangrijk nadeel van consulaire bijwoning van een terechtzitting is dat het een enorm beslag legt op de beschikbare middelen en tijd. Andere mogelijke nadelen, die door een klein aantal van de bij het onderzoek betrokken consulaten werden genoemd, zijn dat het een negatieve invloed kan hebben op de diplomatieke betrekkingen en soms zelfs op de rechtsgang.

Voorname aanbevelingen

Lijst van strafadvocaten: uit de door FTI bestudeerde lijsten van advocaten bleek dat de door lokale consulaten aan verdachten in Istanbul verstrekte lijsten slechts weinig namen van strafadvocaten vermelden. FTI beveelt aan dat de lijsten met namen van advocaten jaarlijks worden herzien en dat consulaten informatie uitwisselen over juristen werkzaam bij non-gouvernementale organisaties.

Bijwoning terechtzitting: uit de ervaring in de Verenigde Staten blijkt dat een beleid van verplichte bijwoning onder bepaalde omstandigheden geen extra druk op de beschikbare middelen legt afhankelijk van wat onder omstandigheden wordt verstaan. In het licht hiervan beveelt FTI dan ook aan dat de andere deelnemende Ministeries opnieuw het huidige beleid bezien. Het is mogelijk dat er andere geldige redenen bestaan voor een van geval tot geval benadering, doch wellicht is niet relevant of daarmee een te groot beroep op de beschikbare middelen wordt gedaan. Voorts beveelt FTI aan dat de deelnemende Ministeries opnieuw hun officieel beleid bezien in het licht van de vastgestelde voor- en nadelen van consulaire bijwoning, de factoren die consulaire ambtenaren in de praktijk in aanmerking nemen bij hun beslissing om al dan niet een terechtzitting bij te wonen, de moeilijke situaties waarin consulaire ambtenaren worden geplaatst wanneer zij terechtzittingen bijwonen en de rol van consulaire ambtenaren in de praktijk bij bijwoning van terechtzittingen, meer in het bijzonder met betrekking tot de rechten op een eerlijk proces.

Vergaring van gegevens en analyse: FTI beveelt aan dat systematisch gegevens worden vergaard zowel met betrekking tot bijgewoonde als niet-bijgewoonde terechtzittingen. De gegevens kunnen worden gerubriceerd met informatie over de verdachte en over het proces. De gegevens over de verdachte zouden mede informatie dienen te bevatten over diens leeftijd, geslacht en de aard van de tenlastelegging, terwijl bij de informatie over het proces gegevens zouden dienen te worden verstrekt over de aanwezigheid van de advocaat van de verdachte en de tolk (indien noodzakelijk), de vertaling van de voornaamste stukken, de duur van de terechtzitting, het vonnis en de opgelegde straf. De rapporten over het bijwonen van terechtzittingen zouden ook dienen te worden opgesteld met gebruikmaking van een standaard model. Gegevens over de gehouden terechtzittingen en over bijgewoonde terechtzittingen zouden systematisch met gebruik van een bepaald schema dienen te worden geanalyseerd. Aanbevolen wordt dat de Ministeries na een proefperiode van één jaar nagaan wat de kosten zijn van het beleid en de daaraan verbonden voordelen.

Korte Inhoud: Consulaire bijstand en bijwoning van terechtzittingen

Training: FTI beveelt aan dat de training wordt uitgebreid, zodat die de problemen omvat die consulaire ambtenaren in de praktijk ondervinden alsmede hun rol bij het bijwonen van terechtzittingen, in het bijzonder waar het gaat om de rechten op een eerlijk proces. Consulaire ambtenaren dienen ook beter te worden ingelicht over het beleid van hun Ministeries. Regionale conferenties, zoals thans worden georganiseerd door de Britse en Nederlandse Ministeries, en training in het rapporteren over mensenrechten, zoals het Duitse Ministerie thans doet, kunnen daarbij van nut zijn.

Verdere research: bij dit project zijn een aantal gebieden geïdentificeerd waarop verdere research waardevol zou zijn, waaronder:

- Research over de kosten en voordelen van het Duitse model, waarbij rechtens aanspraak kan worden gemaakt op consulaire bijstand (het enige land dat aan deze studie deelneemt waar consulaire bijstand een wettelijk recht is).
- Research over de consulaire bijwoning van terechtzittingen, waarbij ook diepgaand de verschillende aspecten van consulaire bijstand worden onderzocht en voorbeelden worden gegeven voor een juiste gedragslijn. Het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten hebben bij voorbeeld partnerships met externe organisaties die bijstand aan verdachten verlenen, hetzij met betrekking tot juridische aspecten hetzij op het gebied van hun welzijn tijdens het proces en bij een mogelijke strafoplegging.
- Tot slot stelt FTI voor dat over twee jaar nader onderzoek wordt verricht teneinde vast te stellen of en wat veranderd is in de wijze waarop gegevens worden vergaard en geanalyseerd en onderzoek ten aanzien van de training die de deelnemende Ministeries van Buitenlandse Zaken verstrekken.

Dit overzicht is ook beschikbaar in het Engels en in het Duits. Op onze website www.fairtrials.net staat het volledige rapport.

Voor verdere informatie over deze publicatie of het project dat daaraan ten grondslag ligt kunt u zich wenden tot:

Dr Katerina Mantouvalou
Researcher
Fair Trials International
59 Carter Lane
London EC4V 5AQ
United Kingdom

Tel.: 0044 (0)20 7762 6404
katerina.mantouvalou@fairtrials.net

Jago Russell
Chief Executive
Fair Trials International
59 Carter Lane
London EC4V 5AQ
United Kingdom

Tel.: 0044 (0)20 7762 6400
jago.russell@fairtrials.net



Hoewel The Nuffield Foundation dit project financieel ondersteunt worden de door de auteurs in hun rapport weergegeven meningen niet noodzakelijkerwijs gedeeld door de Foundation. Meer informatie is te vinden op de website: www.nuffieldfoundation.org.