

Brussel, 27.11.2013
SWD(2013) 481 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

**betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in
een strafprocedure**

{ COM(2013) 822 final }

{ SWD(2013) 480 final }

{ SWD(2013) 492 final }

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij het

voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad

betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

1.1. Algemene problemen

(1) Ontoereikende bescherming van het recht op een eerlijk proces van kinderen en kwetsbare volwassenen op grond van het huidig internationaal en Europees wetgevingskader

Ondanks de gemeenschappelijke beginselen en minimumnormen die voortvloeien uit het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en andere internationale rechtsinstrumenten, wordt het recht van kwetsbare personen (d.w.z. kinderen in de betekenis van personen jonger dan 18 jaar en kwetsbare volwassenen in de betekenis van personen met een geestelijke, lichamelijke of psychologische aandoening¹) op een eerlijk proces in de verschillende fasen van de strafprocedure in de EU op dit moment onvoldoende gewaarborgd. Bijgevolg kan de schending van artikel 6 van het EVRM mogelijk niet worden voorkomen.

(2) Geen overkoepelende bescherming van kinderen en kwetsbare volwassenen door de overeenkomstig het programma van Stockholm reeds aangenomen maatregelen

De maatregelen met betrekking tot procedurele rechten die in de EU naar aanleiding van het programma van Stockholm² reeds zijn genomen, bieden bovendien onvoldoende waarborgen dat kwetsbare personen hun rechten effectief kunnen uitoefenen. Deze maatregelen voorzien weliswaar in bepaalde waarborgen voor alle verdachten en beklaagden, maar houden geen rekening met de specifieke behoeften van kwetsbare verdachten en beklaagden in de verschillende fasen van een strafprocedure (bv. passende mechanismen om de kwetsbaarheid te beoordelen, verplichte toegang tot een advocaat, medische bijstand en specifieke opleiding voor rechtshandavingsinstanties en rechters). In het programma van Stockholm en het daaruit voortvloeiende actieplan van de Commissie³ is overigens uitdrukkelijk bepaald dat een specifieke maatregel moet worden vastgesteld voor het invoeren van gemeenschappelijke minimumvoorschriften voor kwetsbare personen, naast de andere maatregelen met betrekking tot procedurele rechten. Een dergelijk instrument is nodig voor de volledige bescherming van verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor de volledige verwezenlijking van de doelstellingen van het programma van Stockholm en de routekaart inzake procedurele rechten⁴.

¹ Kwetsbare volwassenen zijn in geen enkel internationaal of Europees rechtsinstrument gedefinieerd.

² PB C 115 van 4.5.2010, blz. 1.

³ COM(2010) 171 definitief van 20.4.2010.

⁴ PB C 295 van 4.12.2009, blz. 1.

(3) De ontoereikende bescherming van kinderen en kwetsbare volwassenen beïnvloedt het wederzijdse vertrouwen en belemmert de wederzijdse erkenning

Het gebrek aan passende bescherming van de procedurele waarborgen voor kinderen en kwetsbare volwassenen kan leiden tot onvoldoende wederzijds vertrouwen tussen de justitiële autoriteiten en bijgevolg de justitiële samenwerking in strafzaken hinderen. Het beginsel van wederzijdse erkenning vormt de hoeksteen van de rechtsruimte. Het is daarom nodig het wederzijdse vertrouwen te versterken om de effectieve werking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te bevorderen. Om een klimaat van wederzijds vertrouwen te creëren, hebben de lidstaten in de routekaart inzake procedurele rechten de maatregelen aangegeven die nodig worden geacht om de minimumnormen op het gebied van wederzijds vertrouwen tot stand te brengen. In die maatregelen zijn specifieke waarborgen voor kwetsbare personen opgenomen.

1.2. Getroffen groepen personen

In de hele EU zijn ongeveer 1 086 000 kinderen verwikkeld in een strafprocedure. Dat is 12% van het totale aantal bij een strafprocedure betrokken Europeanen. Van dat totale aantal is 4 tot 8% een kwetsbare volwassene die mogelijk door een beperking niet ten volle aan de strafprocedure kan deelnemen.

1.3. Reactie van de lidstaten en belanghebbenden

De lidstaten en belanghebbenden (bv. orden van advocaten, ngo's en verenigingen op het gebied van het gezin) hebben uitdrukkelijk aangegeven dat er specifieke waarborgen voor kwetsbare personen (in het bijzonder voor kinderen) nodig zijn. Zij hebben in deze context benadrukt dat de internationale normen onvoldoende en op een uiteenlopende wijze worden uitgevoerd en dat dringend gemeenschappelijke minimumvoorschriften moeten worden vastgesteld die in alle EU-lidstaten gelden. Alle in de effectbeoordeling behandelde waarborgen zijn uitgebreid besproken en verdedigd. Vooral de verplichte toegang tot een advocaat werd als een belangrijke maatregel beschouwd. Er werd voorgesteld kinderen en kwetsbare volwassenen afzonderlijk te behandelen, onder meer omdat er geen gemeenschappelijke definitie bestaat van kwetsbare volwassenen.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

Op grond van de volgende drie factoren is EU-optreden vereist:

(1) *Bevordering van het wederzijdse vertrouwen tussen justitiële autoriteiten:* de ontoereikende bescherming van kinderen en kwetsbare volwassenen leidt momenteel tot onvoldoende wederzijds vertrouwen tussen justitiële autoriteiten. Dit ondermijnt de justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie. In het programma van Stockholm heeft de Europese Raad de Commissie verzocht speciale waarborgen voor de bescherming van kwetsbare personen (zowel kinderen als kwetsbare volwassenen) voor te stellen.

(2) *Verkeer van personen:* kinderen en kwetsbare personen kunnen verwikkeld zijn in strafprocedures buiten hun eigen lidstaat. De behoeften van deze verdachten en beklaagden moeten op EU-niveau worden aangepakt.

(3) *De beperkingen van internationale normen:* in het EVRM zijn al normen inzake een eerlijk proces vastgelegd die in heel Europa gelden, maar de bijhorende handhavingsmechanismen kunnen geen afdoende en consistente naleving door de

ondertekenende staten, waaronder de EU-lidstaten, garanderen⁵. Aangezien de door de Unie geratificeerde internationale verdragen met betrekking tot kinderen en gehandicapte personen niet afdwingbaar zijn, is het bovendien weinig waarschijnlijk dat de betreffende normen in de hele EU op coherente wijze worden toegepast.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

Doelstellingen:	
Algemeen:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Een effectief beschermingsniveau van fundamentele procedurele rechten voor kwetsbare verdachten en beklaagden in strafprocedures wordt gewaarborgd. ▪ Het wederzijdse vertrouwen wordt versterkt, waardoor de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en beslissingen en de justitiële samenwerking in de EU worden bevorderd.
Specifiek:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A: De kwetsbaarheid van verdachten en beklaagden in strafprocedures wordt bij aanvang en gedurende de hele procedure adequaat beoordeeld. ▪ B: Kwetsbare verdachten en beklaagden worden naar behoren bijgestaan in strafprocedures. Zij hebben ook recht op toegang tot een advocaat en kunnen niet afzien van dat recht, aangezien dat ervoor moet zorgen dat zij de strafprocedure begrijpen en er effectief aan kunnen deelnemen. ▪ C: Kwetsbare personen, in het bijzonder kinderen, genieten een aantal passende procedurele waarborgen die zijn afgestemd op hun specifieke behoeften in de verschillende fasen van de strafprocedure (bv. politieverhoren, rechtszittingen en detentie).
Operationeel:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ A.1: Passende beoordelingsmechanismen voor de kwetsbaarheid van kinderen en kwetsbare volwassenen worden ingesteld vanaf het begin van de strafprocedure en wel vanaf het eerste contact met gerechtelijke en justitiële autoriteiten. ▪ B.1: Kinderen en kwetsbare volwassenen worden tijdens de strafprocedure naar behoren bijgestaan door ouders/wettelijke vertegenwoordigers of een geschikte volwassene. ▪ B.2: Kinderen en kwetsbare volwassenen hebben verplicht toegang tot een advocaat vanaf het begin van de strafprocedure, zodat zij daar effectief aan kunnen deelnemen. ▪ C.1: Kinderen en kwetsbare volwassenen genieten passende waarborgen die rekening houden hun specifieke behoeften in de verschillende fasen

⁵ Zelfs periodieke verslagen die het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen aan de regeringen van de lidstaten heeft gericht en waarin het deze oproep ervoor te zorgen dat aangehouden verdachten in een vroege fase toegang krijgen tot juridisch advies, hebben slechts een minderheid van lidstaten ertoe kunnen aanzetten een meldingssysteem in te stellen.

	van de strafprocedure (bv. audiovisuele opname van politieverhoren, bescherming van de privacyregels en beperking van de voorlopige hechtenis).
--	---

4. BELEIDSOPTIES

Vier belangrijke beleidsopties werden uitgebreid overwogen:

Optie 1: Status quo	Handhaving van het status quo. Bij deze optie zouden op EU-niveau geen maatregelen worden genomen.
Option 2: Kleine hoeveelheid verplichtingen	Niet-wetgevende maatregelen (zachte wetgeving), zoals monitoring en evaluatie van de behandeling, opleiding en verspreiding van goede praktijken, om de rechten van kwetsbare verdachten en beklaagden in strafprocedures beter te beschermen.
Option 3: Middelgrote hoeveelheid verplichtingen	Bij optie 3 zouden minimumvoorschriften worden vastgesteld waarin het acquis van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en belangrijke aspecten van relevante internationale bepalingen inzake procedurele waarborgen voor de bescherming van kwetsbare verdachten en beklaagden in strafprocedures tot uitdrukking komen.
Option 4: Grote hoeveelheid verplichtingen	Optie 4 is de meest ambitieuze en dwingende optie en gaat verder dan optie 3 voor wat bepaalde waarborgen betreft. Tot deze extra waarborgen behoren onder meer een grondige beoordeling van de kwetsbaarheid, beter medisch onderzoek (voor kwetsbare volwassenen), audiovisuele opname van politieverhoren, speciaal opgeleide rechters en toegang tot onderwijs en recreatie in geval van detentie.
De opties 3 en 4 kunnen de vorm van een richtlijn of een aanbeveling aannemen. Een combinatie van elementen van de beide opties is mogelijk. De bedoeling is een richtlijn vast te stellen met betrekking tot kinderen en een aanbeveling met betrekking tot kwetsbare volwassenen.	

5. EFFECTBEOORDELING

5.1. Doeltreffendheid wat de verwezenlijking van beleidsdoelstellingen betreft

- Optie 1 – de ontoereikende bescherming van kwetsbare verdachten en beklaagden zou niet verbeteren.
- Optie 2 – aangezien er geen dwingende maatregelen zouden worden vastgesteld, zouden de lidstaten er slechts in geringe mate toe worden aangezet de problemen aan te pakken.
- Optie 3 – deze optie zou de algemene doelstellingen van de maatregelen die speciale waarborgen voor kinderen en kwetsbare volwassenen bestrijken, helpen te verwezenlijken, en zou bijgevolg een gemiddelde impact hebben.
- Optie 4 – met betrekking tot bepaalde waarborgen zoals de beoordeling van de kwetsbaarheid, medisch onderzoek (voor kwetsbare volwassenen), politieverhoren, rechtszittingen en detentie zouden bij deze optie meer ambitieuze voorschriften worden vastgesteld en zou de lidstaten een grotere mate van verplichting worden opgelegd dan bij optie 3. Deze optie zou het wederzijdse vertrouwen en de samenwerking sterk bevorderen.

5.2. Impact op de grondrechten

- Optie 1: De ontoereikende bescherming van het recht van kwetsbare personen op een eerlijk proces zou niet worden verbeterd.
- Optie 2: Deze optie zou een beperkte impact hebben, aangezien de impact afhangt van de manier waarop de lidstaten de niet-bindende richtsnoeren uitvoeren.
- Optie 3: Deze optie zou een positieve impact hebben op de grondrechten. De verplichting van de lidstaten om voor passende informatie en bijstand door ouders/wettelijke vertegenwoordigers of een geschikte volwassene te zorgen, zou het recht op een eerlijk proces bevorderen, en de verplichte toegang tot een advocaat zou een wezenlijke impact hebben op de rechten van verdediging van kwetsbare personen. Ook zouden bepaalde waarborgen met betrekking tot politieverhoren, rechtszittingen en detentie het recht op een eerlijk proces bevorderen.
- Optie 4: Van alle opties zou deze optie de grootste impact hebben op de grondrechten. Door kwetsbare personen grondig te beoordelen, zou aan hun specifieke behoeften tegemoet kunnen worden gekomen, en de medische bijstand zou de persoonlijke integriteit van kwetsbare personen garanderen. Er zou worden voorzien in verschillende specifieke waarborgen met betrekking tot politieverhoren (bv. audiovisuele opname), detentie (moet beperkt en evenredig zijn) en rechtszittingen (bv. gespecialiseerde opleiding voor rechters en bescherming van de privacyregels).

5.3. Impact op de nationale rechtsstelsels

- Optie 1: De verschillen tussen de nationale stelsels zouden blijven bestaan of zelfs toenemen.
- Optie 2: De totale impact zou beperkt zijn, aangezien deze beleidsoptie niet-dwingend is van aard en daardoor mogelijk geen belangrijke resultaten zou opleveren.
- Opties 3 en 4: Deze opties zouden een positieve impact hebben op de rechtsstelsels van de lidstaten, aangezien zij de rechtszekerheid zouden bevorderen door de invoering van gemeenschappelijk vastgestelde minimumnormen met betrekking tot de bescherming van kwetsbare verdachten en beklaagden in alle EU-lidstaten. Alle lidstaten zouden hun strafprocesrecht moeten aanpassen. Deze opties zouden ook de justitiële samenwerking aanzienlijk verbeteren, aangezien de verschillen tussen de lidstaten in de wijze waarop bepaalde rechten gelden voor kwetsbare verdachten en beklaagden, zouden afnemen.

5.4. Financiële en economische impact

- Optie 1: Deze optie brengt geen onmiddellijke kosten met zich mee.
- Optie 2: De kosten van deze optie hangen af van het niveau van uitvoering door de lidstaten. De totale maximale kosten worden op ongeveer **20,2 miljoen euro** geschat (opleiding van rechters en politieagenten en mogelijke kosten voor een onderzoek, workshops enzovoort).
- Optie 3: Voor wat de totale kosten betreft, zou deze optie zich **in het midden** van de vier opties bevinden. De totale kosten met betrekking tot **kinderen** zouden oplopen tot **100,1 miljoen euro** en de kosten met betrekking tot **kwetsbare volwassenen** zouden tussen de **40,3 en 72,8 miljoen euro** bedragen.
- Optie 4: De totale kosten van deze optie zouden waarschijnlijk de hoogste zijn van de vier opties. De totale kosten met betrekking tot **kinderen** zouden **164,2 miljoen euro** bedragen [*182,2 miljoen euro met de kosten voor opleiding*] en de kosten met betrekking tot **kwetsbare volwassenen** zouden tussen de **134,4 en 228,9 miljoen euro** bedragen [*153 tot 247,5 miljoen euro met de kosten voor opleiding*].

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES EN VOORKEURSOPTIE

(1) Kinderen

Op grond van de beoordeling is als voorkeursoptie met betrekking tot kinderen voor een **richtlijn** gekozen die **elementen van de opties 3 en 4 combineert**.

In de richtlijn zullen **minimumwaarborgen worden vastgelegd voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure in de EU**. De richtlijn zal **juridisch bindend** zijn voor de lidstaten en de uitvoering ervan zou het beschermingsniveau in de EU bevorderen.

Door elementen van de opties 3 en 4 te combineren, wordt rekening gehouden met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Deze combinatie van opties heeft ook een duidelijke toegevoegde waarde op EU-niveau door de minimumnormen te verhogen op basis van het *acquis* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en internationale normen met betrekking tot de procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure.

De **totale kosten zouden 136,2 miljoen euro** bedragen [*154,8 miljoen euro met de kosten voor opleiding*]⁶. In alle lidstaten zouden de gevolgen merkbaar zijn, maar wel in uiteenlopende mate. De totale kosten per lidstaat zouden als volgt zijn:

AT 3 564; **BE** 802; **BU** 714, **CY**: 94; **CZ**: 996; **DE**: 35 982; **DK**: 413; **EE**: 170; **EL**: 1 042; **ES**: 2 175; **FI**: 3 545; **FR**: 17 950; **HU**: 667; **IE**: 1 309; **IT**: 4 978; **LT**: 346; **LV**: 134; **LU**: 172; **MT**: 22; **NL**: 3 225; **PL**: 2 548; **PT**: 495; **RO**: 1 130; **SE**: 7 330; **SK**: 337; **SI**: 112; **UK**: 45 907⁷

(2) Volwassenen

In het geval van kwetsbare volwassenen is het moeilijk om een overkoepelende definitie vast te stellen en bijgevolg om het toepassingsgebied van het overwogen initiatief te bepalen. Bovendien bestaan er met betrekking tot kwetsbare volwassenen minder relevante internationale normen en bepalingen. Een juridisch bindende maatregel met betrekking tot waarborgen voor kwetsbare volwassenen is om die redenen uitgesloten.

Op grond van de beoordeling is als voorkeursoptie met betrekking tot kwetsbare volwassenen voor een **aanbeveling** gekozen die **elementen van de opties 3 en 4 combineert**.

Door elementen van de opties 3 en 4 te combineren, wordt rekening gehouden met de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid. Deze optie heeft ook een duidelijke toegevoegde waarde op EU-niveau door de minimumnormen te verhogen op basis van het *acquis* van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en internationale normen met betrekking tot de procedurele waarborgen voor kwetsbare volwassenen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure.

De totale kosten zouden tussen de **70,9 en 133,6 miljoen euro** bedragen [*89,5 tot 152,2 miljoen euro met de kosten voor opleiding*]⁸. In alle lidstaten zouden de gevolgen merkbaar zijn, maar wel in uiteenlopende mate. De totale kosten per lidstaat (minimale en maximale kosten) zouden als volgt zijn:

AT 847-1 397; **BE** 1 159-2 289; **BU** 762-1 554; **CY**: 82-149; **CZ**: 1 056-1 940; **DE**: 8 363-15 367; **DK**: 4 455-8 818; **EE**: 136-251; **EL**: 1 152-2 114; **ES**: 4 606-8 464; **FI**: 435-780; **FR**: 6 384-11 709; **HU**: 1 021-1 878; **IE**: 839-1 424; **IT**: 6 005-10 998; **LT**: 346-634;

⁶ Met inbegrip van de kosten voor opleiding.

⁷ Zonder de kosten voor opleiding.

⁸ Met inbegrip van de kosten voor opleiding.

LV: 233-425; **LU:** 49-91; **MT:** 41-77; **NL:** 1 342-2 415; **PL:** 3 197-5 762; **PT:** 1 080-1 983; **RO:** 2 190-4 023; **SE:** 769-1 387; **SK:** 551-1 009; **SI:** 205-376; **UK:** 23 430-45 869⁹

[De berekening van deze kosten steunt op de veronderstelling dat alle lidstaten de aanbeveling zullen uitvoeren.]

Bij de berekening van deze kosten is er geen rekening gehouden met de **mogelijke kostenbesparingen** als gevolg van de vermindering van de huidige kosten met betrekking tot beroepsprocedures bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en op nationaal niveau, nieuwe processen, financiële compensaties en afgebroken procedures die het gevolg zijn van de schending van het recht van een verdachte op een eerlijk proces. De verplichte toegang tot een advocaat zou in het bijzonder leiden tot betere juridische verdediging. Hierdoor zouden verhoren minder vaak opnieuw moeten plaatsvinden, zouden onderzoeken en rechtszittingen meer worden gestroomlijnd en zou het aantal vrijheidsbenemende maatregelen afnemen. Op de lange termijn zou de financiële impact geleidelijk aan verminderen naarmate de procedurele rechten van kwetsbare personen zouden worden bevorderd en er minder een beroep zou worden gedaan op rechtsmiddelen wegens schending van het recht op een eerlijk proces.

7. MONITORING EN EVALUATIE

De termijn voor de omzetting van de voorgestelde richtlijn met betrekking tot kinderen zou twee jaar bedragen vanaf de inwerkingtreding ervan. Wat de voorgestelde aanbeveling met betrekking tot kwetsbare volwassenen betreft, zou de Commissie ten laatste drie tot vier jaar na de bekendmaking van de aanbeveling de uitvoering ervan beoordelen.

Bovendien is de Commissie van plan om voor elk instrument van de routekaart voor procedurele rechten drie tot vijf jaar na aanvang van de uitvoering ervan een specifiek empirisch onderzoek uit te voeren, waarbij gegevensverzameling centraal staat. Om diepgaande kwantitatieve en kwalitatieve inzichten te verwerven in de effectiviteit van de voorstellen zullen specifieke indicatoren voor kinderen en kwetsbare volwassenen worden gebruikt.

⁹ Zonder de kosten voor opleiding.