

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.7.2010
SEC(2010) 908

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
bij het**

**Voorstel voor een
RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD
betreffende het recht op informatie in strafprocedures**

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

{COM(2010) 392 definitief}
{SEC(2010) 907}

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

1. BELEIDSCONTEXT EN PROCEDURE

Om het onderling vertrouwen te stimuleren en zo de werking van de wederzijdse erkenning te verbeteren, hechtte de Europese Raad in november 2009 zijn goedkeuring aan de routekaart ter versterking van de procedurele rechten¹, die voorziet in een stapsgewijze bevordering van de rechten van verdachten en beklaagden.

Momenteel voorziet de routekaart in de volgende maatregelen:
Maatregel A: Vertaling en vertolking
Maatregel B: Informatie over rechten en informatie over de tenlastelegging
Maatregel C: Juridisch advies en rechtsbijstand
Maatregel D: Communicatie met familie, werkgever en consulaire autoriteiten
Maatregel E: Bijzondere waarborgen voor kwetsbare verdachten of beklaagden

Deze effectbeoordeling heeft betrekking op maatregel B, die de positie van verdachten moet verbeteren door te waarborgen dat zij informatie ontvangen over hun rechten en over de strafzaak tegen hen.

Deze effectbeoordeling berust grotendeels op empirische gegevens: bij verschillende gelegenheden, zoals de bijeenkomsten van het Forum Justitie in 2008 en 2009, zijn belanghebbende partijen geraadpleegd. Ook is er gebruik gemaakt van recent academisch onderzoek.

2. HET PROBLEEM

2.1. Onvoldoende informatie in strafprocedures

Voor een eerlijk proces is het van het grootste belang dat verdachten en beklaagden toegang tot informatie hebben. Er mag niet van worden uitgegaan dat verdachten bij aanhouding voldoende op de hoogte zijn van hun rechten (zoals het recht op juridisch advies) om daarvan doeltreffend gebruik te kunnen maken. Alleen als er voldoende informatie wordt verstrekt, kunnen alle rechten worden uitgeoefend. Wil een beklaagde zijn verdediging kunnen voorbereiden, dan moet hij bovendien grondige kennis hebben van de strafzaak tegen hem en weten welke bewijsmiddelen er zijn.

Verdachten en beklaagden ontvangen deze informatie niet altijd. De manier waarop de lidstaten deze informatie verstrekken verschilt en in sommige lidstaten wordt bepaalde informatie in het geheel niet verstrekt. Zo kennen vier lidstaten geen wettelijke verplichting om een verdachte te wijzen op het recht op juridisch advies en wordt een verdachte in slechts

¹ 2009/C 295/01.

tien lidstaten schriftelijk in kennis gesteld van zijn rechten (verklaring van rechten). Ten aanzien van de informatie over de strafzaak bestaan er grote verschillen tussen het recht en de praktijk van de ene lidstaat en de andere: in sommige gevallen wordt een schriftelijke samenvatting verstrekt, in andere krijgt de advocaat van de beklaagde toegang tot het procesdossier en mag hij kopieën maken van de delen die van belang zijn. In drie lidstaten wordt geen toegang tot het procesdossier verleend en de lidstaten die wel toegang verlenen doen dit weer op zeer verschillende momenten in de procedure.

2.1.1. Nadelige gevolgen voor strafprocedures en justitiële samenwerking

Wanneer verdachten niet naar behoren worden geïnformeerd, kunnen strafzaken oneerlijk verlopen, hetgeen in de lidstaat waar de zaak wordt gevoerd tot onnodige kosten kan leiden wegens langdurige procedures, beroepszaken en staking van vervolging.

2.1.2. Onvoldoende informatie kan andere lidstaten voor problemen en kosten stellen, als een rechtbank in de lidstaat waar de oorspronkelijke strafprocedure wordt gevoerd met andere lidstaten wil samenwerken. EU-instrumenten voor juridische samenwerking tussen lidstaten (zoals het Europees aanhoudingsbevel) zijn gebaseerd op het beginsel van wederzijdse erkenning, namelijk de tenuitvoerlegging van een gerechtelijke beslissing in een andere lidstaat zonder nadere beoordeling van de beslissing. Een dergelijke nagenoeg automatische erkenning vereist vertrouwen tussen rechters en rechtbanken. Als het aan dit vertrouwen ontbreekt, komt de wederzijdse erkenning niet van de grond, met langdurige procedures, een vertraagde tenuitvoerlegging van buitenlandse gerechtelijke beslissingen en alle bijbehorende kosten tot gevolg. In een recente zaak in het Verenigd Koninkrijk heeft de klacht dat een verdachte onvoldoende was geïnformeerd in de procedure van de lidstaat die een Europees aanhoudingsbevel had uitgevaardigd er waarschijnlijk toe bijgedragen dat de uitleveringsprocedure meer dan een jaar duurde en gepaard ging met meerdere beroepszaken en een verzoekschrift aan het Europees Hof voor de rechten van de mens, met aanzienlijke kosten tot gevolg.

2.1.3. Bestaande wettelijke normen bieden onvoldoende bescherming

Momenteel zijn er geen toereikende en op passende wijze gehandhaafde normen. Hoewel er minimumrechten zijn vastgelegd in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM), zijn belanghebbende partijen het erover eens dat het EVRM en het bijbehorende handavingsmechanisme niet altijd voldoende bescherming bieden, met name wat de adequate informatieverstrekking over rechten en tenlasteleggingen betreft. Dit komt doordat de in de artikelen 5 en 6 EVRM vervatte rechten op informatie niet ver genoeg gaan en doordat verzoekschriften aan het Europees Hof voor de rechten van de mens jaren in behandeling kunnen zijn en slechts leiden tot een voorziening in rechte achteraf, waarvan de doeltreffendheid beperkt is.

2.2. Een evenwichtiger EU-beleid inzake justitie en bevordering van het vrij verkeer van EU-burgers door versterking van de grondrechten

Hoewel er op EU-niveau al verscheidene maatregelen zijn genomen om de burger een hoog niveau van veiligheid te garanderen (zoals de invoering van het Europees aanhoudingsbevel), kon er in het verleden geen overeenstemming worden bereikt over normen voor een eerlijke rechtsgang. Door in november 2009 de routekaart ter versterking van de procedurele rechten goed te keuren, erkende de Raad dat er dringend maatregelen moesten worden genomen om de procedurele rechten van verdachten in de EU te versterken. De routekaart geeft de aanzet tot EU-maatregelen die de grondrechten meer bescherming bieden dan het EVRM thans doet. Dit zou ook een specifieke EU-betekenis geven aan de in de artikelen 47 en 48 van het EU-Handvest van de grondrechten vervatte waarborgen inzake een eerlijk proces, en bijdragen tot

het wegnemen van reële of vermeende belemmeringen voor het vrije verkeer van burgers, overeenkomstig artikel 21, lid 2, VWEU.

2.3. Huidige en toekomstige omvang van het probleem

Hoewel er geen gegevens bekend zijn over het aantal procedures waarin wordt geklaagd over een gebrek aan informatie, melden belanghebbenden dat het probleem van ontoereikende informatie niet structureel maar wel ernstig is, en dat het zich niet tot specifieke lidstaten beperkt. Verwacht wordt dat het wederzijds vertrouwen tussen de gerechtelijke autoriteiten van de lidstaten ontoereikend zal blijven, omdat het waarschijnlijk blijft voorkomen dat de autoriteiten van de lidstaten verdachten of beklaagden geen informatie verstrekken. Nu het verkeer van burgers tussen lidstaten toeneemt en de noodzaak van justitiële samenwerking groeit, zullen er in de nabije toekomst nadere EU-maatregelen inzake justitiële samenwerking moeten worden ingevoerd en toegepast. Het is derhalve meer dan ooit zaak het wederzijds vertrouwen te bevorderen.

2.4. Rechtsgrond voor EU-optreden

Krachtens artikel 82, lid 2, onder b), VWEU kunnen voor zover nodig ter bevordering van de wederzijdse erkenning van vonnissen en rechterlijke beslissingen en van de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken met een grensoverschrijdende dimensie, bij richtlijnen minimumvoorschriften worden vastgesteld. Aangezien er momenteel tussen de lidstaten grote verschillen op het gebied van de informatievoorziening bestaan, is het onwaarschijnlijk dat de afzonderlijke lidstaten ter zake een toereikende norm kunnen stellen voor de hele EU; dit kan alleen worden bereikt door een optreden op EU-niveau.

3. DOELSTELLINGEN

Algemene doelstellingen	De justitiële samenwerking verbeteren door het vertrouwen van de lidstaten in de eerlijke werking van elkaars strafrechtstelsels te herstellen. Een hoog beschermingsniveau van de grondrechten in strafprocedures waarborgen en zo het vrij verkeer van EU-burgers in de EU bevorderen.	
Specifieke doelstellingen	De uitvoering en handhaving van rechterlijke beslissingen in strafzaken vereenvoudigen door te waarborgen dat verdachten (bij voorkeur schriftelijk) voldoende informatie over hun rechten ontvangen om hun rechten van verdediging daadwerkelijk te kunnen uitoefenen.	De uitvoering en handhaving van rechterlijke beslissingen in strafzaken vereenvoudigen door te waarborgen dat beklaagden voldoende gedetailleerde informatie over de strafzaak tegen hen ontvangen, zodat zij hun verdediging naar behoren kunnen voorbereiden of beslissingen voorafgaande aan de behandeling kunnen aanvechten.
Operationele doelstellingen	De informatie die verdachten ontvangen over hun rechten inzake een eerlijke proces dient: • duidelijk, op een voor de verdachte begrijpelijke wijze, te zijn verwoord; • te worden verstrekt bij het eerste contact met de politie; • de uit het EVRM en het Handvest voortvloeiende basisrechten betreffende aanhouding, eerste verhoor en voorlopige hechtenis te omvatten; • te worden verstrekt op een wijze die zich voor verificatie leent.	De informatie die beklaagden ontvangen over de tenlastelegging of beschuldiging dient: • voldoende gedetailleerd zijn om de verdediging behoorlijk te kunnen voorbereiden of beslissingen voorafgaande aan de behandeling aan te vechten; • tijdig en zodanig te worden verstrekt dat de beklaagde de strafzaak tegen hem begrijpt; • te worden verstrekt op een wijze die zich voor verificatie leent.

4. BELEIDSOPTIES EN HUN IMPACT

- **Voortzetting van de huidige situatie:** Voor deze optie is geen actie op EU-niveau vereist.
- **Beleidsopties A om het probleem te verhelpen dat verdachten niet altijd adequaat worden geïnformeerd over hun rechten:**

Niet-wetgevende maatregelen:

- **Beleids optie A1:** EU-brede voorlichtingscampagne over minimumrechten van verdediging.
- **Beleids optie A2:** Aanbeveling van de Raad inzake goede praktijken op het gebied van het informeren van verdachten en beklaagden over hun rechten.

Wetgevende EU-maatregelen:

- **Beleids optie A3:** EU-brede verplichting om verdachten op een door de lidstaten te bepalen wijze over hun rechten te informeren.
- **Beleids optie A4:** EU-brede verplichting om aangehouden verdachten over hun rechten te informeren via een door de lidstaten op te stellen verklaring van rechten, met een gemeenschappelijk pakket van minimumrechten (EVRM-rechten en EU-wetgeving) dat is aan te vullen met aan de nationale wetgeving ontleende rechten.
- **Beleids optie A5:** EU-brede verplichting om aangehouden verdachten over hun rechten te informeren via een verklaring van rechten met vaste, voor alle lidstaten bestemde formuleringen van minimumrechten, op te nemen in een bijlage bij de richtlijn.

Beleids opties B om het probleem te verhelpen dat beklaagden niet altijd adequaat (onverwijld, gedetailleerd en in begrijpelijke bewoordingen) worden geïnformeerd over de strafzaak tegen hen:

Niet-wetgevende maatregelen:

- **Beleids optie B1:** Aanbeveling van de Raad inzake goede praktijken en opleiding inzake het informeren van beklaagden over hun strafzaak.

Wetgevende EU-maatregelen:

- **Beleids optie B2:** EU-brede verplichting om beklaagden op een door de lidstaten te kiezen wijze te informeren over hun rechten.
- **Beleids optie B3:** EU-brede verplichting om beklaagden te informeren over de strafzaak tegen hen, onder meer door hun (of hun advocaat) toegang tot het procesdossier te verlenen.

5. VERGELIJKING VAN DE BELEIDSOPTIES

De onderstaande vergelijkende tabellen geven weer in hoeverre de verschillende beleids opties bijdragen tot de verwezenlijking van de specifieke en operationele doelstellingen. De opties zijn gerangschikt op basis van hun potentieel om de in deel 3 beschreven doelstellingen te verwezenlijken. Bij de berekening van de totaalscore wordt gelijk gewicht toegekend aan de verwachte doeltreffendheid bij de verwezenlijking van elk van de doelstellingen.

Opties A5 en B3 vertonen het grootste potentieel en zijn derhalve het gunstigst.

Tabel 5.1 – Vergelijking van de merites van de beleids opties A:

Doelstellingen/ kosten	Status- quo	A1	A2	A3	A4	A5
Waarborgen dat verdachten voldoende informatie ontvangen om hun rechten daadwerkelijk te kunnen uitoefenen	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Informatie verstrekken in duidelijke, voor de verdachte begrijpelijke bewoordingen	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Informatie verstrekken bij het eerste contact met de politie, o.m. over de uit het EVRM en het Handvest voortvloeiende basisrechten betreffende aanhouding, eerste verhoor en voorlopige hechtenis	0	√	√√	√√	√√√√	√√√√√
Waarborgen dat de informatie wordt verstrekt op een wijze die zich voor verificatie leent	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Het vertrouwen van de lidstaten in de eerlijke werking van strafrechtstelsels in de hele EU verbeteren	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√

Totaalscore:	0	5	8	12	20	25
Financiële lasten per lidstaat ²	-	100 000 euro - 10 miljoen euro (totale kosten voor hele EU)	<u>Eenmalige kosten:</u> 0 euro – 2,5 miljoen euro <u>Jaarlijkse operationele kosten:</u> 0 euro – 4,6 miljoen euro	<u>Eenmalige kosten:</u> 0 euro – 2,5 miljoen euro <u>Jaarlijkse operationele kosten:</u> 5 000 euro – 4,6 miljoen euro	<u>Eenmalige kosten:</u> 15 000 euro – 2,5 miljoen euro <u>Jaarlijkse operationele kosten:</u> 5 000 euro – 4,6 miljoen euro	<u>Eenmalige kosten:</u> 5 000 euro – 2,5 miljoen euro <u>Jaarlijkse operationele kosten:</u> 5 000 euro – 4,6 miljoen euro
Potentiële kostenbesparing in de lidstaat waar de strafprocedure wordt gevoerd	-	gering	gering	gering tot middelmatig	middelmatig	middelmatig tot hoog

²

Marge gebaseerd op een modelberekening voor de lidstaten die hoogstwaarschijnlijk voor uitvoeringskosten zullen worden gesteld, omdat hun huidige praktijk afwijkt van de betrokken optie. **Aangezien er geen statistische gegevens beschikbaar zijn, hebben de cijfers over operationele kosten geen betrekking op de huidige operationele kosten. De extra financiële last in verband met de uitvoering van de optie kan derhalve niet nauwkeurig worden berekend, maar zal een fractie bedragen van het hier vermelde indicatieve bedrag.**

Tabel 5.2 – Vergelijking van de merites van de beleidsopties B:

Doelstellingen/ kosten	Status-quo	B1	B2	B3
Waarborgen dat beklaagden voldoende gedetailleerde informatie over de strafprocedure tegen hen ontvangen, zodat zij hun verdediging naar behoren kunnen voorbereiden of beslissingen voorafgaande aan de behandeling kunnen aanvechten	0	√√	√√√	√√√√√
Informatie tijdig en zodanig verstrekken dat de beklaagde de strafzaak tegen hem begrijpt	0	√	√√√	√√√√
Waarborgen dat de informatie wordt verstrekt op een wijze die zich voor verificatie leent	0	√	√√	√√√
Het vertrouwen van de lidstaten in de eerlijke werking van strafrechtstelsels in de hele EU verbeteren	0	√	√√√	√√√√√
Totaalscore:	0	5	11	17
Financiële lasten per lidstaat ³	-	<u>Eenmalige</u> kosten: 0 euro – 2,6 miljoen euro <u>Operationele</u>	<u>Eenmalige</u> kosten: 0 euro – 2,6 miljoen euro <u>Operationele</u>	<u>Eenmalige</u> kosten: 9 000 euro – 2,6 miljoen euro

³ De waarschuwing van voetnoot 2 geldt ook hier.

Tabel 5.2 – Vergelijking van de merites van de beleidsopties B:

Doelstellingen/ kosten	Status-quo	B1	B2	B3
		<u>kosten:</u> 270 000 euro – 21 miljoen euro	<u>kosten:</u> 1 miljoen euro – 30 miljoen euro	<u>Operationele kosten:</u> 270 000 euro – 21 miljoen euro
Potentiële kostenbesparing in de lidstaat waar de strafprocedure wordt gevoerd	-	gering	gering	middelmatig

6. DE GUNSTIGSTE OPTIE

De gunstigste optie is een **combinatie van opties A5 en B3**:

Goedkeuring van een richtlijn op grond waarvan lidstaten moeten waarborgen:

- dat verdachten en beklaagden na aanhouding op hun rechten in de strafprocedure moeten worden gewezen door middel van een verklaring van rechten in een taal die zij verstaan. Deze verklaring wordt opgesteld door de lidstaten, maar bevat overal in de EU een vaste formulering van de minimumrechten inzake een eerlijk proces (opgenomen in bijlage bij de richtlijn), die eventueel wordt aangevuld met andere, aan de nationale wetgeving van de lidstaten ontleende rechten; en
- dat verdachten en beklaagden worden geïnformeerd over de strafzaak tegen hen, onder meer door hun (of hun advocaat) kosteloos toegang tot het procesdossier te verlenen.

6.1. Europese meerwaarde en evenredigheid van de gunstigste optie

De gunstigste optie leidt tot nieuwe, eenvormige verplichtingen in de hele EU (gebruik van een verklaring van rechten en toegang tot het procesdossier). Dit harmoniserende effect maakt de gunstigste optie doeltreffend wat betreft de verstrekking van adequate informatie en de bevordering van het vertrouwen in het eerlijke verloop van strafprocedures in andere lidstaten. Opties A5 en B3 leiden weliswaar tot nieuwe verplichtingen, maar alleen ten aanzien van de kern van deze maatregel: het recht op informatie. Zij scheppen geen nieuwe rechten die geen betrekking hebben op informatievoorziening.

Beide aspecten van de gunstigste optie zijn evenredig: hoewel in beide gevallen bepaalde lidstaten waarschijnlijk wijzigingen in hun strafprocesrecht moeten aanbrengen, zijn er geen andere doeltreffende middelen om te waarborgen dat verdachten begrijpelijke informatie ontvangen.

6.2. Financiële gevolgen voor de lidstaten

Het belangrijkste financiële gevolg van **optie A5** bestaat uit de eenmalige aanvangskosten in verband met de invoering van de regelingen inzake de verklaring van rechten. Deze kosten bestrijken hoofdzakelijk het opstellen en vertalen van de verklaringen, en het opleiden van politieambtenaren en, zo nodig, openbare aanklagers en rechters. Deze kosten liggen waarschijnlijk tussen 10 000 euro tot 2,5 miljoen euro per lidstaat (modelberekeningen voor Malta wijzen op een marge van 10 600 euro tot 70 000 euro, die voor Frankrijk op een marge

van 655 000 euro tot 2,5 miljoen euro). Waarschijnlijk zullen de werkelijke kosten eerder lager dan hoger uitvallen. Het effect van optie A5 op de operationele kosten per lidstaat is vooral afhankelijk van de aard van de informatie die verdachten nu al ontvangen over hun rechten, en van de tijd die hiermee is gemoeid. Waarschijnlijk zijn de gevolgen voor de begroting van de lidstaten die het gebruik van verklaringen van rechten al hebben geregeld miniem. Voor de lidstaten die verdachten momenteel mondeling op hun rechten wijzen, is het effect op de procedurekosten afhankelijk van het nauwkeurniveau van die mondelinge informatie.

Bij **optie B3** zullen de meeste lidstaten alleen bij de tenuitvoerlegging van de richtlijn onbeduidende en eenmalige kosten maken, aangezien zij reeds toegang tot het procesdossier verlenen. Waarschijnlijk zal de invoering van het recht op toegang tot het procesdossier alleen de drie lidstaten die hier momenteel niet in voorzien voor eenmalige kosten stellen. Deze kosten zullen hoofdzakelijk betrekking hebben op de opleiding van politieambtenaren, openbare aanklagers en rechters, en tussen de 9 000 euro en 2,6 miljoen euro per lidstaat liggen. Hoewel de precieze gevolgen van deze optie voor de operationele kosten niet kunnen worden geraamd, ligt het voor de hand dat zij zelfs voor de drie lidstaten die dit recht moeten invoeren, zeer beperkt zullen zijn.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Om te waarborgen dat zowel in de wetgeving als in de praktijk met de betrokken rechten rekening wordt gehouden, is een solide toezicht- en evaluatiemechanisme van cruciaal belang. De Commissie is van plan om 3 tot 5 jaar na de tenuitvoerlegging van het voorstel een specifiek empirisch onderzoek te verrichten om grondige kwantitatieve en kwalitatieve kennis te verwerven over de doeltreffendheid van het voorstel. Wanneer alle maatregelen van de routekaart zijn ingevoerd, is het zaak om elke maatregel afzonderlijk en de doeltreffendheid van de routekaart als geheel te evalueren.