



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 8.6.2011
SEC(2011) 687 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een
RICHTLIJN AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**betreffende het recht op toegang tot een advocaat en het recht op kennisgeving aan een
derde van vrijheidsbeneming in strafprocedures**

{COM(2011) 326 definitief}
{SEC(2011) 686 definitief}

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

De effectbeoordeling gaat over een maatregel betreffende het recht voor verdachten en beklaagden in strafprocedures op toegang tot een advocaat en het recht van deze personen op kennisgeving aan een derde van vrijheidsbeneming. Deze maatregel beoogt minimumnormen inzake het recht op toegang tot een advocaat en het recht op kennisgeving van vrijheidsbeneming in de EU vast te stellen.

Problemen

De algemene problemen die in de effectbeoordeling zijn vastgesteld zijn (1) dat er onvoldoende onderling vertrouwen tussen justitiële autoriteiten van de lidstaten is; (2) dat het beschermingsniveau van de grondrechten in strafprocedures in de EU onvoldoende is. Het specifieke probleem is dat er is in veel lidstaten onvoldoende toegang tot een rechter en kennisgeving van vrijheidsbeneming zijn. Dit uit zich op verschillende manieren. In een aantal lidstaten heeft een verdachte op dit moment niet het recht een advocaat te spreken voorafgaand aan verhoor door de politie en/of geen recht op bijstand door een advocaat tijdens het verhoor door de politie. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft vastgesteld dat verdachten zowel recht hebben op het spreken van een advocaat vanaf het eerste verhoor door de politie, als op een advocaat die een actieve rol speelt in hun verdediging tijdens het verhoor door de politie (*Salduz tegen Turkije, Brusco tegen Frankrijk*). Er zijn verschillen tussen de lidstaten voor wat betreft de mogelijkheid om afstand te doen van het recht op een advocaat. De status van bewijs dat is verkregen buiten de aanwezigheid van een advocaat verschilt van de ene lidstaat tot de andere. Tot slot zijn er in procedures in verband met een Europees aanhoudingsbevel geen EU-regels inzake juridisch advies voor de gezochte persoon in zowel de uitvaardigende als de uitvoerende staat, hetgeen het vertrouwen verder ondermijnt. Dit alles wordt goed geïllustreerd door een aantal analyses van gevallen in de effectbeoordeling. In verband met de kennisgeving van vrijheidsbeneming heeft het Europees Comité inzake de voorkoming van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (hierna "CPT" genoemd) in zijn contact met gedetineerden in de loop van zijn inspectiebezoeken in de betrokken landen bij herhaling gevallen vastgesteld waarin, hoewel het recht op kennisgeving van vrijheidsbeneming naar de letter van de wet bestaat, dit in de praktijk niet aan alle gedetineerden wordt verleend of het wordt verleend met aanzienlijke vertraging (vaak pas nadat een bepaalde fase is bereikt – bijvoorbeeld wanneer de zaak voor een rechter is gebracht) en het stelde vele gevallen vast waarin gedetineerden niet zijn ingelicht over het contact dat met de door hen genoemde persoon is gelegd.

Subsidiariteit: Aangenomen wordt dat er behoefte bestaat aan optreden van de EU dat is gebaseerd op onder andere de grensoverschrijdende dimensie van het probleem gegeven de mobiliteit van de burger, met inbegrip van criminelen; de tekortkomingen van de EVRM- en het CPT-handhavingsmechanismen en de toegang tot het gehele palet van EU-handhavingsmechanismen dat optreden door de EU zou meebrengen.

Doelstellingen

Iedere maatregel betreffende toegang tot een advocaat die op het niveau van de EU wordt genomen dient de volgende algemene en specifieke doelstellingen te bereiken:

Algemeen:	<ul style="list-style-type: none">• Het verbeteren van de justitiële samenwerking in de EU• Het waarborgen van een voldoende beschermingsniveau van de
------------------	---

	grondrechten voor alle personen in strafprocedures.
Specifiek:	<ul style="list-style-type: none"> • Het verminderen van de kosten van vertragingen, weigeringen en beroepen bij de tenuitvoerlegging van verzoeken tot justitiële samenwerking tussen de lidstaten. • Het waarborgen dat verdachten of beklaagden voldoende toegang tot een advocaat hebben gedurende de gehele strafprocedure. • Het waarborgen dat verdachten of beklaagden die van hun vrijheid worden benomen het recht hebben om een derde van hun keuze in kennis te (doen) stellen van hun vrijheidsbeneming.

Oplossingen

De beleidsoplossingen die in de effectbeoordeling worden uiteengezet zijn de volgende:

- **Beleidsoplossing 1:** Handhaving van de status-quo. Deze oplossing zou geen actie op het niveau van de EU meebrengen.
- **Beleidsoplossing 2:** Aanbeveling betreffende goede praktijken met betrekking tot de rechten van verdachten en beklaagden op toegang tot een advocaat en op kennisgeving van vrijheidsbeneming.
- **Beleidsoplossing 3:** Richtlijn die minimumnormen vaststelt voor de toepassing van het EHRM-acquis betreffende toegang tot een advocaat, (dat wil zeggen het Verdrag en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens) en aanbevelingen van het CPT betreffende kennisgeving van vrijheidsbeneming en het versterken van de toepassing van instrumenten inzake wederzijdse erkenning.
 - Deze oplossing zou vijf specifieke aspecten van de rechten op toegang tot een advocaat en kennisgeving van vrijheidsbeneming bestrijken, en zou in het bijzonder spoedige toegang tot een advocaat waarborgen, zou de inhoud van de toegang en het recht op een reactie op de kennisgeving van vrijheidsbeneming specificeren, voorzien in een verklaring van afstand en voorzieningen in rechte, en van toepassing zijn op procedures in verband met een Europees aanhoudingsbevel in de uitvoerende en de uitvaardigende staat.
- **Beleidsoplossing 4:** Richtlijn die de aanbeveling van het CPT betreffende kennisgeving van vrijheidsbeneming toepast, regels vaststelt die verder gaan dan het EHRM-acquis betreffende toegang tot een advocaat en de toepassing van instrumenten van wederzijdse erkenning bevordert.
 - Deze oplossing zou, naast wat is beschreven onder oplossing 3 (terwijl sprake is van hetzelfde recht op kennisgeving van vrijheidsbeneming), waarborgen dat toegang tot een advocaat wordt verleend voorafgaand aan (in plaats van op het moment van) verhoor door de politie; zij zou verplichte verdediging over de gehele linie opleggen, en een verbod vastleggen om bewijsmateriaal te gebruiken dat is verkregen in strijd met het recht op een advocaat.

EFFECTEN

Doeltreffendheid in het bereiken van doelstellingen:

- **Beleidsoplossing 1:** Aangezien het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM en de aanbevelingen van het CPT niet eenvormig door de lidstaten ten uitvoer worden gelegd, blijft het niveau van de bescherming van verdachten tot op heden ontoereikend. Bovendien bestrijken het EVRM en zijn jurisprudentie bepaalde aspecten van deze aangelegenheid niet die wel cruciaal zijn voor het waarborgen van een eerlijk proces, bijvoorbeeld procedures in verband met het Europees aanhoudingsbevel.
- **Beleidsoplossing 2:** Het is niet zeker dat de niet-bindende aanbeveling volledig door alle lidstaten zou worden toegepast, vooral door die lidstaten die op dit moment niet voldoen aan de minimumnormen van het EHRM en de aanbevelingen van het CPT.
- **Beleidsoplossing 3:** Deze oplossing zou alle sterke punten hebben van het wetgevingsinstrument (bindend karakter, hoge mate van afdwingbaarheid). In het bijzonder: naleving van het EHRM-acquis en de aanbevelingen van het CPT en justitiële samenwerking zal worden vergroot door de volgende specifieke maatregelen.
 1. **Temporele werkingssfeer:** het verlenen van toegang tot een advocaat vanaf het eerste verhoor door de politie en van kennisgeving van vrijheidsbeneming vanaf de vrijheidsbeneming
 2. **Materiële werkingssfeer:** specifieke regulering van de activiteiten die een raadsman kan uitoefenen en het recht van kennisgeving, versterkt door een verplichting tot het verstrekken van informatie
 3. **Afstand doen van het recht op een advocaat:**
 4. **Gevolgen van schendingen:** bepalen dat de lidstaten moeten voorzien in rechtsmiddelen in het geval van schendingen van het recht op een advocaat
 5. **EAB-zaken:** De persoon tegen wie een aanhoudingsbevel is uitgevaardigd, wordt zowel in de uitvaardigende als in de uitvoerende lidstaat bijgestaan door een advocaat.
- **Beleidsoplossing 4:** Deze oplossing zou, naast wat is beschreven onder oplossing 3 (terwijl sprake is van hetzelfde recht op kennisgeving van vrijheidsbeneming), waarborgen dat toegang tot een advocaat wordt verleend *voorafgaand aan* (in plaats van *op het moment van*) verhoor door de politie; zij zou verplichte verdediging over de gehele linie opleggen; zij zou een verbod vastleggen om bewijsmateriaal te gebruiken dat is verkregen in strijd met het recht op een advocaat. Derhalve zouden deze drie aanvullende elementen (respectievelijk aspecten 1, 3 en 4) de justitiële samenwerking als volgt bevorderen:
 1. **Temporele werkingssfeer:** het reeds voorafgaand aan het eerste verhoor door de politie verlenen van toegang tot een advocaat zou ervoor zorgen dat de verdachte zijn verdediging voorafgaand aan het verhoor kan voorbereiden.
 2. **Verplichte verdediging:** het vereiste dat een verdachte altijd moet worden bijgestaan door een advocaat zou de grootste vertrouwenbevorderende maatregel voor justitiële autoriteiten zijn.
 3. **Gevolgen van schendingen:** het op het niveau van de EU bepalen dat bewijs dat is verkregen in strijd met het recht op een advocaat niet voor de rechter mag worden gebruikt

Effect op grondrechten

- **Beleidsoplossing 1:** De grondrechten zullen op verschillende manieren beschermd blijven, overeenkomstig de afzonderlijke nationale systemen. Het Handvest van de grondrechten zal alleen worden toegepast als EU-recht erbij betrokken is, bijvoorbeeld krachtens het regime van het Europees aanhoudingsbevel.
- **Beleidsoplossing 2:** Het effect van deze oplossing en de versterking van het recht op een eerlijk proces, het recht van verdediging van de verdachte en beklaagde en de bescherming tegen mishandeling zouden afhangen van de wijze waarop de lidstaten EU-aanbevelingen ten uitvoer zouden leggen.
- **Beleidsoplossing 3:** Het **recht op vrijheid en veiligheid** (artikel 6 van het EU-Handvest; artikel 5 EVRM). **Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht** (artikel 47 EU-Handvest; artikel 6 en 13 EVRM) alsmede **het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging** (artikel 48 EU-Handvest; artikel 6 EVRM) zouden alle worden bevorderd. Zowel het recht op toegang tot een advocaat als het recht op kennisgeving van vrijheidsbeneming verschaffen formele waarborgen tegen mishandeling en beschermen aldus tegen een mogelijke schending van het **verbod van mishandeling** (artikel 4 Handvest en artikel 3 EVRM). Het recht op kennisgeving van vrijheidsbeneming bevordert het **recht op eerbiediging van het privéleven en het familie- en gezinsleven** (artikel 7 Handvest en artikel 8 EVRM)
- **Beleidsoplossing 4:** Het **recht op vrijheid en veiligheid** (artikel 6 EU-Handvest; artikel 5 EVRM), **Recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht** (artikel 47 EU-Handvest; artikelen 6 en 13 EVRM) en **het vermoeden van onschuld en de rechten van de verdediging** (artikel 48 EU-Handvest; artikel 6 EVRM) zouden alle worden bevorderd. Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zou verder worden gewaarborgd door de invoering van het verbod om bewijsmateriaal in de rechtszaal te gebruiken dat in strijd met het recht op juridisch advies is verkregen.
- **Financiële en economische effecten**
- **Beleidsoplossing 1:** Hoewel er geen directe nieuwe financiële lasten met deze oplossing verbonden zijn, zal zij niet leiden tot een vermindering van de kosten op de begrotingen voor wetshandhaving van de lidstaten en de kosten die individuele verdachten of beklaagden maken door beroepen of afgebroken of vertraagde vervolging in verband met onvoldoende toegang tot een advocaat.
- **Beleidsoplossing 2:** Hangt af van het niveau van de tenuitvoerlegging door de lidstaten van alle of enkele van de bepalingen van de aanbeveling.
- **Beleidsoplossing 3:** De financiële lasten voor de gemiddelde lidstaat bedragen **omstreeks 300 000 euro voor een grote lidstaat en tussen 4 100 en 70 950 euro voor een kleine lidstaat**. Er is tevens een economisch en financieel gevolg voor individuen. Dit wordt in de effectbeoordeling (ruwweg) gekwantificeerd op omstreeks **1 500 euro** per persoon tegen wie een EAB is uitgevaardigd.
- **Beleidsoplossing 4:** Het financiële effect van deze oplossing op de lidstaten kan worden geschat op maximaal **179 miljoen euro** voor een grote lidstaat en omstreeks **110 miljoen euro voor een middelgrote lidstaat**. Wat betreft de financiële kosten voor individuen, deze worden geschat op een bedrag tussen **4 170 en 5 200 euro** per verdachte/beklaagde per zaak (individuen tegen wie een strafprocedure loopt) en ongeveer **1 500 euro** per persoon per zaak (individuen tegen wie een EAB is uitgevaardigd).

Effect op binnenlandse rechtsstelsels

- **Beleidsoplossing 1:** De noodzaak om uitvoerig te geven aan bepaalde uitspraken van het EHRM en aanbevelingen van het CPT kan de bestaande divergentie zelfs vergroten, in het bijzonder aangezien er aanwijzingen zijn dat de lidstaten uitspraken van het EHRM op verschillende manieren interpreteren.
- **Beleidsoplossing 2:** Het is onwaarschijnlijk dat dit effect groter zou zijn dan het effect van uitspraken van het EHRM en aanbevelingen van het CPT alleen.
- **Beleidsoplossing 3:** Deze oplossing zou ervoor zorgen dat de binnenlandse **rechtsstelsels** geheel in overeenstemming worden gebracht met de voorschriften van het EVRM en de jurisprudentie van het EHRM en de aanbevelingen van het CPT; daarvoor zullen enige wetswijzigingen noodzakelijk zijn.
- **Beleidsoplossing 4:** Er zullen aanzienlijke wetswijzigingen moeten worden doorgevoerd om aan de vereisten van de richtlijn te voldoen. Wellicht kunnen enkele lidstaten sommige van de vereisten die deze oplossing veronderstelt moeilijk aanvaarden.
- Vergelijking van de oplossingen:

Beleidsoplossing 3 laat de beste combinatie zien van kosten en doeltreffendheid bij het bereiken van de doelstellingen. **Deze oplossing heeft derhalve de voorkeur:**

Doelstellingen/kosten	Beleidsoplossing 1:	Beleidsoplossing 2:	Beleidsoplossing 3:	Beleidsoplossing 4:
Besparingen door betere justitiële samenwerking	0	√	√√	√√[√]
Effect op grondrechten	Gering	Gering	Gemiddeld tot groot	Groot
<p>Financiële en economische effecten (zie tabellen in bijlagen V en VI voor een volledige uitleg)</p>	0 ¹	Variabel, afhankelijk van de mate waarin de lidstaten de bepalingen van de aanbeveling ten uitvoer leggen	<p>Voor lidstaten:</p> <p>De kosten van het verlenen van toegang tot een advocaat procedures in verband met een Europees aanhoudingsbevel in de uitoefenende lidstaat worden geschat op omstreeks 300 000 euro voor een grote lidstaat en tussen 4 100 en 70 950 euro voor een kleine lidstaat [met de in de tabel in § 5.3.3 genoemde voorbehouden].</p> <p><u>NB.</u> Alle overige bijkomende vereisten die worden opgelegd door de richtlijn ene uitstijgen boven oplossing 1 zijn als budgettair neutraal beoordeeld. (zie de nadere analyse van al deze gegevens in de tabel onder bijlage V)</p>	<p>Voor lidstaten:</p> <p>De kosten van deze oplossing met betrekking tot de <u>begindatum</u> zouden tot 179 miljoen euro voor een grote lidstaat en omstreeks 110 miljoen euro voor een middelgrote lidstaat bedragen [met de in de tabel in § 5.3.4 genoemde voorbehouden]. .</p> <p>De kosten van deze oplossing met betrekking tot de <u>einddatum</u> zouden variëren tussen 309 miljoen euro voor een grote lidstaat met een ruimhartig rechtsbijstandregime en 137 046 euro voor een middelgrote lidstaat met een restrictievere toegang tot rechtsbijstand.</p> <p>De kosten van het verlenen van toegang tot een advocaat in <u>procedures in verband met een Europees aanhoudingsbevel</u> in de uitoefenende lidstaat wordt geschat op omstreeks 300 000 euro voor een grote lidstaat en tussen 4 100 en 70 950 euro voor een kleine lidstaat.</p>

¹ Zoals hierboven in § 5.3.1 is uitgelegd, brengt deze oplossing echter aanzienlijke kosten met zich voor lidstaten die niet voldoen aan de vereisten van het EVRM.

				NB. Alle overige bijkomende vereisten die worden opgelegd door de richtlijn en uitstijgen boven oplossing 1 zijn als budgettair neutraal beoordeeld. (zie de nadere analyse van al deze gegevens in de tabel in bijlage VI)
	Voor individuen: geen	Voor individuen: geen	Voor individuen: omstreeks 1 500 euro per persoon tegen wie een EAB is uitgevaardigd	Voor individuen: 1. Individuen die aan strafprocedures zijn onderworpen: omstreeks 4 170 en 5 200 euro per verdachte/beklaagde per zaak. 2. Individuen tegen wie een EAB is uitgevaardigd: omstreeks 1 500 euro per persoon tegen wie een EAB is uitgevaardigd.
Effect op binnenlands rechtsstelsel	0	Gering tot gemiddeld	Gemiddeld tot groot	Groot

Oplossing 4 is duidelijk het meest doeltreffend in het bereiken van alle algemene en specifieke doelstellingen; oplossing 3 is niettemin slechts weinig minder doeltreffend. Wat efficiëntie betreft, zijn de kosten voor de lidstaten die verband houden met oplossing 4 (ongeveer enkele honderden miljoenen euro) echter onvergelijkbaar hoger dan die welke waarschijnlijk worden opgelopen als gevolg van oplossing 3 (300.000 euro per lidstaat). De verschillen in omvang van de kosten lijken derhalve niet te worden gecompenseerd door de marginale winst wat betreft het bereiken van de doelstellingen. Voor wat betreft de financiële effecten voor individuen is er ook een uitgesproken verschil tussen oplossingen 3 en 4, waarbij de laatstgenoemde meerdere duizenden euro per individu per strafzaak kost.

TOEGEVOEGDE WAARDE VOOR DE EU EN PROPORTIONALITEIT VAN DE VOORKEURSOPLOSSING

De voorkeursoplossing zal garanderen dat alle verdachten en beklaagden in de EU recht hebben op adequate en doeltreffende toegang tot een advocaat. Daarnaast krijgen alle verdachten en beklaagden wiens vrijheid is ontnomen het recht om een derde in kennis te (doen) stellen van hun vrijheidsbeneming. De richtlijn zal de lidstaten verplichtingen opleggen die, als zij ten uitvoer zijn gelegd, voor de rechters van de lidstaten kunnen worden afgedwongen. Het Hof van Justitie van de Europese Unie zal een rechtsmiddel verschaffen bij niet-nakoming en dit zal, samen met de bevoegdheid van de Commissie om een inbreukprocedure op te starten tegen lidstaten, sterke prikkels voor lidstaten scheppen om aan hun verplichtingen op grond van de richtlijn te voldoen.

Het recht op toegang tot een advocaat en op kennisgeving van vrijheidsbeneming moet uitdrukkelijk in de rechtsorde van de EU worden opgenomen aangezien de artikelen 4, 7, 47 en 48 van het Handvest van de EU voorzien in de bescherming tegen mishandeling, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en familie- en gezinsleven, het recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op een onpartijdig gerecht, en de rechten van de verdediging en het vermoeden van onschuld. Artikel 82, lid 2, van het VWEU verschaft een heldere rechtsgrondslag voor de vestiging van EU-brede minimumnormen met betrekking tot de rechten van individuen in strafzaken.

Bovendien wordt verwacht dat de voorkeursoplossing leidt tot besparingen door een daling van het aantal beroepsprocedures, veroordelingen door het EHRM of vertraging in procedures met betrekking tot justitiële samenwerking. Dergelijke besparingen kunnen voor alle lidstaten gedurende de volgende tien jaar worden geschat op een bedrag tussen **3,73 miljoen** en **11,19 miljoen euro**.

TOEZICHT EN EVALUATIE

Aangezien de richtlijn, tenminste tot op zekere hoogte, bestaande verplichtingen op grond van het EVRM of verplichtingen die in een aantal lidstaten reeds in een of andere vorm bestaan, weerspiegelt, wordt verwacht dat een uitvoeringstermijn van twee jaar de lidstaten voldoende tijd geeft om noodzakelijke wijzigingen in hun respectieve nationale wetgeving en praktijken te realiseren. De combinatie van recht op toegang tot een advocaat en kennisgeving van vrijheidsbeneming in een maatregel met dezelfde datum voor omzetting zal de 21 lidstaten helpen waarvan de wettelijke bepalingen over toegang tot een advocaat en kennisgeving van vrijheidsbeneming thans alle in één stuk nationale wetgeving staan. Bovendien is dit voor veel lidstaten niet de eerste keer dat zij dit onderwerp in overweging nemen, omdat zij kunnen putten uit de antwoorden die vele van hun reeds hebben gegeven op aanbevelingen van het CPT aangaande kennisgeving van vrijheidsbeneming. Justitiële hervormingen die onlangs in enkele lidstaten zijn uitgevoerd met het oog op het aanpassen van nationale wetgeving aan de uitspraken van het EHRM laten zien dat zelfs in een kortere tijdspanne zeer wezenlijke veranderingen mogelijk zijn.

Naast een plan voor de tenuitvoerlegging dat dit voorstel voor een richtlijn vergezelt, zal de richtlijn bepalen dat lidstaten verslag moeten doen van de doeltreffende tenuitvoerlegging van wet- of regelgevende maatregelen op basis van de aard van de voorgestelde wijzigingen. De Commissie is voornemens om drie tot vijf jaar na de tenuitvoerlegging van het voorstel een specifieke empirische studie uit te voeren met nadruk op gegevensverzameling.