

Fiche 5: Voorstel voor een kaderbesluit over procedurele rechten in strafprocedures

Titel:

Voorstel voor een kaderbesluit van de Raad over bepaalde procedurele rechten in strafprocedures binnen de gehele Europese Unie

Datum Raadsdocument: 28 april 2004

Nr Raadsdocument: 9318/04

Nr. Commissiedocument: COM (2004) 328

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie i.o.m BZ en FIN

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep materieel strafrecht, Comité Artikel 36, JBZ-Raad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het voorstel is een vervolg op en uitwerking van het groenboek over procedurele waarborgen voor verdachten in strafzaken in de gehele Europese Unie dat in 2003 is gepresenteerd. Met het voorstel wil de Commissie de discrepanties tussen enige procedurele waarborgen die in de lidstaten gelden voor verdachten, opheffen. Deze discrepanties - ontstaan doordat bij de toepassing van het EVRM waaruit de verplichtingen voor de lidstaten inzake een eerlijk proces voortvloeien, de lidstaten verschillende normen hanteren - doen naar het oordeel van de Commissie afbreuk aan een gemeenschappelijke bescherming van de procedurele rechten binnen de Unie, brengen het wederzijdse vertrouwen in elkaars strafrechtssystemen in gevaar en zijn nadelig voor de goede werking van het beginsel van wederzijdse erkenning.

Het voorstel stelt minimumnormen vast voor een aantal (limitatief) genoemde gebieden, namelijk toegang tot door de overheid gefinancierde rechtsbijstand in strafzaken; kosteloze bijstand door een tolk/vertaler en opname van getolkte procedures in strafzaken; kwetsbare groepen die bijzondere aandacht behoeven; communicatie met familie, werkgever en consulaire autoriteiten; en schriftelijke informatie over procedurele rechten. Het betreft deels codificatie van jurisprudentie van het Europese Hof voor de rechten van de mens. De Commissie heeft voor deze rechten gekozen omdat zij, vanwege hun grensoverschrijdende dimensie, van bijzonder belang zijn voor de wederzijdse erkenning. Het voorstel is, aldus de Commissie, een eerste stap. Andere voorstellen inzake waarborgen voor verdachten worden overwogen en zullen in de komende jaren worden ingediend.

Rechtsbasis van het voorstel: art. 31, lid 1 onder c) EU-verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Raad met unanimiteit, raadpleging EP

Instelling nieuw Comitologie-comité: Geen.

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Twijfelachtig. Het EU-verdrag bevat, anders dan voor harmonisatie van materieel strafrecht, geen expliciete rechtsgrondslag voor harmonisatie van strafprocesrecht. Voorts betreft het voorstel basisnormen welke reeds in het EVRM verankerd zijn. Alle lidstaten zijn partij bij het EVRM en dienen deze basisnormen uit te voeren. Aan de lidstaten wordt overgelaten op welke wijze zij deze verdragsverplichtingen willen nakomen.

Anderzijds is het voorstel erop gericht, door een aantal gemeenschappelijke minimumnormen vast te stellen, de verschillen in de bestaande praktijken bij de toepassing van het EVRM weg te nemen, c.q. de eerbiediging van de bepalingen van het EVRM op kwalitatief dezelfde wijze te bevorderen. Dit met als doel het wederzijdse vertrouwen in elkaars strafrecht en strafrechtstoepassing te versterken, hetgeen op zijn beurt van belang is voor een goede werking van het beginsel van wederzijdse erkenning dat de hoeksteen van de justitiële samenwerking in strafzaken moet worden.

Proportionaliteit: Twijfelachtig. Met de keuze voor een kaderbesluit bestaat het risico dat meer wordt geharmoniseerd dan nodig is voor de samenwerking. Anderzijds betreft het een set gemeenschappelijke minimumnormen, op een beperkt aantal terreinen. Voor zover het voorstel verplichtingen inhoudt die overeenkomen met uit het EVRM voortvloeiende verplichtingen, worden de lidstaten geen verplichtingen opgelegd die verder gaan dan het EVRM.

Consequenties voor de EU-begroting: Geen.

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger:

Aan de uitvoering van een aantal bepalingen, zoals die thans luiden, zullen substantiële financiële consequenties verbonden zijn. Het gaat hier met name om: de verplichting om geluids- of beeldopnames te maken van verhoren en zittingen waarbij tolken aanwezig zijn dan wel waarbij de betrokken verdachten tot de categorie behoren van personen die bijzondere aandacht behoeven (art. 9 en 11), de verplichting om aan een verdachte “vooraleer hij vragen in verband met de tenlastelegging beantwoordt”, d.w.z. reeds tijdens politieverhoren, rechtsbijstand te verlenen (art. 2), en de verplichting om gegevens te verzamelen ten behoeve van de evaluatie en controle van het kaderbesluit (art. 16). Hiermee zijn behoorlijke uitvoeringslasten gemoeid. Voor de kosten van rechtsbijstand bij politieverhoor worden de meerkosten geraamd op bedragen tussen € 20 mln. en € 25 mln., voor de kosten van geluids- of beeldopnames van verhoren en zittingen waarbij tolken en kwetsbare verdachten aanwezig zijn en van de opslag van deze opnames omstreeks € 12 mln. + PM (opslagkosten) en wat de verzameling van evaluatiegegevens betreft op omstreeks € 2 mln. In totaal kunnen deze kosten dus oplopen tot minimaal bedragen tussen € 34 mln. en € 39 mln. + de PM-kosten. Deze schattingen zijn nog ruw. In een later stadium van de onderhandelingen bestaat er meer zicht op de aard en de omvang van de verplichtingen en op de meerkosten die voortvloeien uit die verplichtingen. Alsdan zal in nader interdepartementaal overleg een voorstel tot dekking van kosten worden uitgewerkt.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): Mogelijke aanpassing van de wetgeving inzake strafprocesrecht en rechtsbijstand.

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerking treding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:

De voorgestelde datum van inwerkingtreding is 1 januari 2006. Ook al zou het voorstel binnen een jaar worden aangenomen, hetgeen geen realistische prognose is, betekent dit dat de implementatietermijn amper een half jaar bedraagt. Vooralsnog lijkt dit – nog daargelaten de uitvoeringsconsequenties – niet haalbaar.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: Geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

In zijn reactie op het Groenboek was Nederland kritisch. Kort samengevat kwam de reactie op het volgende neer: de lidstaten zijn partij bij het EVRM zodat het aan hen moet worden overgelaten hoe zij hun verdragsverplichtingen willen nakomen. Onderlinge aanpassing van procedurele waarborgen voor verdachten is *stricto sensu* niet nodig voor strafrechtelijke samenwerking binnen de EU, en kan bovendien een neerwaarts effect hebben op het niveau van de bescherming van verdachten. De argumenten die Nederland tegen de in het Groenboek ontvouwde gedachten heeft ingebracht hebben op zich niet aan kracht ingeboet.

Nederland wil het kaderbesluit zowel kritisch en behoedzaam als constructief tegemoet treden.

Daar is een aantal redenen voor.

Aangezien de rechtsgrondslag van het kaderbesluit niet buiten iedere twijfel is verheven, het ontwerp-kaderbesluit vergaande en geenszins onomstreden voorstellen bevat (bijv. geluids- of beeldopname van verhoren waarbij tolken of kwetsbare verdachten aanwezig zijn, raadsman bij het politieverhoor) en een kaderbesluit als het onderhavige precedentwerking zal hebben, zal Nederland bij de benadering ervan kritisch en behoedzaam zijn. Daarbij zal Nederland in het bijzonder acht slaan op aspecten van uitvoerbaarheid en kosten.

Naast de punten van zorg en kritiek zitten er positieve aspecten aan het kaderbesluit. Ten eerste kan niet worden ontkend dat het kaderbesluit door de codificatie van enige minimumnormen een nuttige bijdrage kan leveren aan het niveau van rechtsbescherming binnen de EU. Ten tweede kan niet worden ontkend dat het kaderbesluit een positief effect kan hebben op het wederzijds vertrouwen in elkaars strafrechtstelsels. Dit laatste is des te meer van belang nu de EU met tien nieuwe lidstaten is uitgebreid. Ook is het kaderbesluit minder verstrekkend, en in dit opzicht ook realistischer dan het Groenboek. Tenslotte betreffen de meeste (ontwerp-) kaderbesluiten met betrekking tot wederzijdse erkenning van strafrechtelijke beslissingen de repressieve kant van het strafrecht. Met dit voorstel komt de beschermende functie van het strafrecht tot uiting.