



Brussel, 1.2.2023  
COM(2023) 44 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE  
RAAD**

**over de tenuitvoerlegging van Richtlijn (EU) 2016/1919 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel**

## 1. INLEIDING

Het recht op rechtsbijstand is verankerd in artikel 47, derde alinea, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie<sup>1</sup> en artikel 6, lid 3, punt c), van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

Richtlijn (EU) 2016/1919 betreffende rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (hierna “de richtlijn” genoemd)<sup>2</sup> heeft tot doel om het recht op een eerlijk proces in strafprocedures te versterken door gemeenschappelijke minimumvoorschriften inzake het recht op rechtsbijstand vast te stellen.

De richtlijn vormt het zesde instrument dat is vastgesteld op grond van artikel 82, lid 2, punt b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)<sup>3</sup>, dat de rechtsgrond vormt voor het vaststellen van minimumvoorschriften inzake “de rechten van personen in de strafvordering”. De richtlijn is van toepassing in 25 lidstaten<sup>4</sup>.

De EU heeft de volgende vijf andere richtlijnen op dit gebied vastgesteld:

- de richtlijn betreffende het recht op vertolking en vertaling<sup>5</sup>;
- de richtlijn betreffende het recht op informatie<sup>6</sup>;
- de richtlijn betreffende het recht op toegang tot een advocaat en op communicatie met derden tijdens de vrijheidsbeneming<sup>7</sup>;
- de richtlijn betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om bij de terechtzitting aanwezig te zijn<sup>8</sup>; en
- de richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen<sup>9</sup>.

Deze richtlijnen helpen om het onderlinge vertrouwen te verbeteren en aldus het beginsel van de wederzijdse erkenning van rechterlijke uitspraken en andere rechterlijke beslissingen te versterken.

---

<sup>1</sup> PB C 326 van 26.10.2012, blz. 391.

<sup>2</sup> PB L 297 van 4.11.2016, blz. 1; rectificatie: PB L 91 van 5.4.2017, blz. 40.

<sup>3</sup> PB C 326 van 26.10.2012, blz. 47.

<sup>4</sup> Overeenkomstig de protocollen nrs. 21 en 22 is de richtlijn niet bindend voor respectievelijk Ierland en Denemarken. Daarom worden deze lidstaten niet in aanmerking genomen in deze beoordeling.

<sup>5</sup> Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (PB L 280 van 26.10.2010, blz. 1).

<sup>6</sup> Richtlijn 2012/13/EU betreffende het recht op informatie in strafprocedures (PB L 142 van 1.6.2012, blz. 1).

<sup>7</sup> Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PB L 294 van 6.11.2013, blz. 1).

<sup>8</sup> Richtlijn (EU) 2016/343 betreffende de versterking van bepaalde aspecten van het vermoeden van onschuld en van het recht om in strafprocedures bij de terechtzitting aanwezig te zijn (PB L 65 van 11.3.2016, blz. 1).

<sup>9</sup> Richtlijn (EU) 2016/800 betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklagde zijn in een strafprocedure (PB L 132 van 21.5.2016, blz. 1).

De Europese Commissie heeft reeds uitvoeringsverslagen gepubliceerd over de eerste vier richtlijnen<sup>10</sup>. Artikel 10, lid 2, van de richtlijn verplicht de Commissie om ook over de uitvoering van deze richtlijn verslag uit te brengen aan het Europees Parlement en de Raad.

Dit verslag is voornamelijk gebaseerd op informatie die de lidstaten aan de Commissie hebben verstrekt bij de kennisgeving van nationale maatregelen tot omzetting van de richtlijn. Voor het verslag is ook gebruikgemaakt van openbaar beschikbare informatie van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten<sup>11</sup> en van door de Commissie gefinancierde studies van externe belanghebbenden<sup>12</sup>.

Het verslag is gericht op de maatregelen die de lidstaten tot dusver hebben genomen om de richtlijn om te zetten<sup>13</sup>. In het verslag wordt beoordeeld of de lidstaten de richtlijn volledig en correct hebben omgezet en of de nationale wetgeving de doelstellingen van de richtlijn verwezenlijkt en de vereisten ervan vervult.

Richtlijn 2013/48/EU is reeds in meerdere arresten door het Hof van Justitie van de Europese Unie uitgelegd<sup>14</sup>. Die uitleggingen zijn ook relevant voor de beoordeling van de naleving van de richtlijn en zijn in dit verslag in aanmerking genomen.

## 2. ALGEMENE BEOORDELING

Overeenkomstig artikel 12 van de richtlijn moesten de lidstaten de richtlijn uiterlijk op 25 mei 2019 omzetten in nationaal recht. Op die datum hadden vier lidstaten — Duitsland, Griekenland, Kroatië en Malta — de Commissie nog niet in kennis gesteld van alle nodige maatregelen. Naar aanleiding daarvan heeft de Commissie in juli 2019 tegen deze lidstaten inbreukprocedures uit hoofde van artikel 258, VWEU ingeleid wegens verzuim om hun omzettingsmaatregelen mee te delen. Al deze lidstaten hebben inmiddels aan de verplichting voldaan en de inbreukprocedures zijn afgesloten.

---

<sup>10</sup> COM(2018) 857 final, COM(2018) 858 final, COM(2019) 560 final en COM(2021) 144 final.

<sup>11</sup> Studie van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and European arrest warrant proceeding* (Rechten in de praktijk: toegang tot een advocaat en procedurele rechten in strafprocedures en procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel). Te vinden op [Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and European arrest warrant proceedings \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/justice/epr/).

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld het vergelijkende verslag van het Hongaarse Helsinki-comité over het door dat comité gecoördineerde project betreffende het recht op een advocaat en op rechtsbijstand in strafprocedures in vijf Europese rechtsgebieden, dat beschikbaar is op [Right to lawyer and legal aid COMPARATIVE REPORT 2018.pdf \(helsinki.hu\)](https://www.helsinki.hu/en/publications/right-to-lawyer-and-legal-aid-comparative-report-2018), en het project dat is uitgevoerd onder leiding van het Litouwse Teises Institutas (Instituut voor de rechtsgeleerdheid), *Enhancing the quality of Legal Common Standards for Different Countries* (Verbeteren van de kwaliteit van rechtsbijstand: gemeenschappelijke normen voor verschillende landen), beschikbaar op [Enhancing the quality of Legal Aid: Common Standards for Different Countries | LTI \(teise.org\)](https://www.lti.lt/en/publications/quality-of-legal-aid-common-standards-for-different-countries).

<sup>13</sup> De Commissie heeft in januari en oktober 2018 twee vergaderingen met deskundigen van de lidstaten georganiseerd om de werkzaamheden van de lidstaten met betrekking tot de omzetting en toepassing van de richtlijn te bespreken en te vergemakkelijken.

<sup>14</sup> Zie met name arresten van 5 juni 2018, Kolev e.a., C-612/15; 19 september 2019, Rayonna prokuratura Lom, C-467/18, en 12 maart 2020, VW, C-659/18.

De lidstaten hanteren een verschillende aanpak bij de omzetting van de richtlijn. Sommige lidstaten hebben specifieke wetgevingsmaatregelen ingevoerd waarmee de bij de richtlijn verleende rechten uitdrukkelijk zijn omgezet, naast andere wetgevings- of praktische uitvoeringsmaatregelen. Andere lidstaten waren van opvatting dat hun bestaande maatregelen al grotendeels in overeenstemming waren met de vereisten van de richtlijn en hebben geen specifieke omzettingsmaatregelen vastgesteld.

Het ontbreken van uitdrukkelijke omzettingsbepalingen wordt soms althans in zekere mate verholpen met praktische uitvoeringsmaatregelen en jurisprudentie, maar dat is niet altijd het geval. In een aantal lidstaten (22) zijn de nationale bepalingen bijgevolg ontoereikend om volledig te voldoen aan een aantal belangrijke bepalingen van de richtlijn. Dit is met name het geval wanneer het toepassingsgebied van de nationale maatregelen beperkter is dan dat van artikel 2 van de richtlijn (elf lidstaten).

Uit de nalevingsbeoordeling zijn ook andere tekortkomingen in 22 lidstaten aan het licht gekomen, met name met betrekking tot de verplichting om rechtsbijstand te verlenen zonder onnodig uitstel en uiterlijk voordat de betrokkene wordt verhoord of vóór het verrichten van onderzoekshandelingen of handelingen voor het vergaren van bewijsmateriaal.

Wanneer niet aan alle bepalingen van de richtlijn wordt voldaan, doet dat afbreuk aan de doeltreffendheid van de bij de richtlijn verleende rechten. De Commissie zal alle passende maatregelen nemen om de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen, onder meer door inbreukprocedures in te leiden overeenkomstig artikel 258, VWEU.

### **3. SPECIFIEKE BEOORDELINGSPUNTEN**

#### **3.1. Toepassingsgebied (artikel 2)**

In artikel 2, lid 1, wordt het toepassingsgebied van de bepalingen van de richtlijn afgebakend. De richtlijn is van toepassing op verdachten en beklaagden in strafprocedures die recht op toegang tot een advocaat hebben uit hoofde van Richtlijn 2013/48/EU, en:

- (a) van wie de vrijheid is ontnomen;
- (b) die dienen te worden bijgestaan door een advocaat overeenkomstig het Unierecht of het nationale recht, of
- (c) van wie wordt verlangd of aan wie wordt toegestaan aanwezig te zijn bij een onderzoekshandeling of een handeling voor het vergaren van bewijsmateriaal, die ten minste het volgende omvat:
  - (i) meervoudige confrontaties;
  - (ii) confrontaties;
  - (iii) reconstructies van de plaats van een delict.

In veel lidstaten (14) zijn de nationale maatregelen die uitvoering geven aan de door de richtlijn verleende rechten, in overeenstemming met de richtlijn, ook al vormen die maatregelen mogelijk geen uitdrukkelijke omzetting van artikel 2, lid 1. In de nationale

wetgeving van elf lidstaten zijn evenwel nalevingsproblemen vastgesteld. Nalevingsproblemen in verband met de omzetting van artikel 2, lid 1, zijn bijzonder ernstig omdat zij vaak ook consequenties hebben voor het toepassingsgebied van nationale bepalingen ter uitvoering van specifieke rechten uit hoofde van de richtlijn. Dit is met name het geval wanneer verdachten in de zin van de richtlijn op nationaal niveau niet als zodanig worden erkend, wanneer er pas rechtsbijstand beschikbaar is nadat er een formele tenlastelegging is uitgevaardigd of wanneer de nationale wetgeving bepaalde vormen van vrijheidsbeneming waarbij rechtsbijstand moet worden verleend, niet bestrijkt.

In artikel 2, lid 2, van de richtlijn wordt bepaald dat de rechten van de richtlijn van toepassing zijn op gezochte personen die bij aanhouding in de uitvoerende lidstaat recht hebben op toegang tot een advocaat uit hoofde van Richtlijn 2013/48/EU. In twaalf lidstaten zijn nalevingsproblemen vastgesteld omdat het vereiste “bij aanhouding” niet was omgezet.

Van alle lidstaten hebben er zeven gebruikgemaakt van de mogelijkheid om lichte strafbare feiten uit te sluiten van het toepassingsgebied van de omzettingsmaatregelen (artikel 2, lid 4, van de richtlijn). Hoewel het nationale recht van de meeste lidstaten (vijf) die gebruik hebben gemaakt van deze mogelijkheid, voldoet aan de in de richtlijn vastgestelde beperkingen, lijkt het nationale recht van twee lidstaten niet volledig in overeenstemming te zijn.

### **3.2. Definitie (artikel 3)**

In artikel 3 van de richtlijn wordt, voor de toepassing van de richtlijn, “rechtsbijstand” gedefinieerd als “de financiering door een lidstaat van de bijstand van een advocaat, waardoor de uitoefening van het recht op toegang tot een advocaat mogelijk wordt gemaakt”. In overweging 8 van de richtlijn wordt verklaard dat rechtsbijstand de kosten van de verdediging van verdachten, beklaagden en gezochte personen dient te dekken en dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten bij het verlenen van rechtsbijstand kunnen eisen dat verdachten, beklaagden of gezochte personen een deel van die kosten zelf dragen, naargelang hun financiële middelen.

Afgezien van hetgeen in overweging 8 wordt verklaard, wordt de terugvordering van rechtsbijstandskosten, hoewel relevant, niet rechtstreeks door de richtlijn geregeld. Niettemin kunnen nationale bepalingen inzake de terugvordering van de kosten in sommige gevallen van invloed zijn op de beoordeling van specifieke vereisten van de richtlijn wat betreft het tijdstip waarop de beslissing over het verlenen van rechtsbijstand wordt genomen of wat betreft de rechtszekerheid.

Van alle lidstaten maken 19 terugvordering van de kosten mogelijk in een of meer specifieke omstandigheden:

- in twaalf lidstaten in geval van veroordeling, rekening houdend met de financiële en/of gezinssituatie van de persoon of zelfs ongeacht deze situatie, of wanneer de strafprocedure wordt beëindigd wegens omstandigheden die de persoon niet vrijpleiten, zoals het verstrijken van de verjaringstermijn of amnestie;
- in acht lidstaten wanneer blijkt dat de persoon geen recht had op de rechtsbijstand, valse verklaringen heeft afgelegd, niet heeft meegewerkt aan of misbruik heeft

gemaakt van rechtsbijstand of de autoriteiten niet in kennis heeft gesteld van het feit dat de gronden voor het verlenen van de rechtsbijstand niet langer bestonden, of wanneer de kosten van rechtsbijstand zijn gemaakt uit nalatigheid; en

- in vier lidstaten wanneer de financiële draagkracht van de begunstigde van de rechtsbijstand is verbeterd.

### **3.3. Rechtsbijstand in strafprocedures (artikel 4)**

Artikel 4, leden 1 en 2, van de richtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat verdachten en beklaagden het recht op rechtsbijstand kunnen uitoefenen wanneer zij onvoldoende middelen hebben om de bijstand van een advocaat te betalen (draagkrachttoets) en/of wanneer de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit vereisen (gegrondheidstoets). Dit laat een bepaalde beoordelingsvrijheid aan de lidstaten. In beginsel kunnen zij de structuur van hun verschillende rechtsbijstandssystemen handhaven zolang de toepassing van hun relevante nationale regels geen beperking oplegt aan of afwijkt van de rechten en procedurele waarborgen die worden gewaarborgd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (overweging 17, laatste volzin, van de richtlijn).

In de daarmee samenhangende overweging 18 van de richtlijn wordt het volgende verklaard: “De lidstaten dienen te voorzien in praktische regelingen betreffende het verlenen van rechtsbijstand. In deze regelingen kan worden bepaald dat rechtsbijstand wordt verleend op verzoek van een verdachte, een beklagde of een gezochte persoon. Gezien met name de behoeften van kwetsbare personen mag dit verzoek evenwel geen materiële voorwaarde zijn voor het verlenen van rechtsbijstand.”

Geconstateerd is dat drie lidstaten het indienen van een formeel verzoek om rechtsbijstand verplicht stellen en geen mogelijkheden bieden voor het ambtshalve verlenen van rechtsbijstand. Daarom kan de verplichting om een formeel verzoek in te dienen in deze lidstaten, het effect hebben van een materiële voorwaarde voor het verlenen van rechtsbijstand in de zin van overweging 18 van de richtlijn. In een van deze lidstaten wordt dit echter verzacht door het feit dat het nationale recht de strafrechtelijke autoriteiten verplicht om de betrokkenen in kennis te stellen van hun recht op rechtsbijstand en door het feit dat de nationale orde van advocaten kosten en honoraria kan voorschieten totdat er een formeel besluit is genomen.

Terwijl vijf lidstaten alleen een draagkrachttoets toepassen en drie lidstaten alleen een gegrondheidstoets, passen 16 lidstaten zowel een draagkracht- als een gegrondheidstoets toe. Van alle lidstaten heeft er één geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid om het recht op rechtsbijstand te onderwerpen aan een draagkracht- of een gegrondheidstoets. Bijgevolg is het recht op rechtsbijstand in die lidstaat onvoorwaardelijk en heeft de lidstaat artikel 4, leden 2, 3 en 4, niet omgezet wegens niet van toepassing in de nationale context.

In 19 van de lidstaten die een draagkrachttoets toepassen, lijkt het recht in overeenstemming te zijn met artikel 4, lid 3, van de richtlijn, dat vereist dat de lidstaten rekening houden met

alle relevante en objectieve factoren, waaronder inkomen, vermogen en gezinssituatie van de betrokkene, alsook de kosten van de bijstand van een advocaat en de levensstandaard in die lidstaat, om overeenkomstig de in die lidstaat toepasselijke criteria te bepalen of een verdachte of een beklagde onvoldoende middelen heeft om voor de bijstand van een advocaat te betalen. De lidstaten die een draagkrachttoets toepassen, gebruiken verschillende criteria om te bepalen of iemand in aanmerking komt voor rechtsbijstand. Van alle lidstaten vertrouwen er negen op algemene bepalingen, zoals algemene verwijzingen naar de sociaal-economische of financiële situatie van de aanvrager, waardoor meer flexibiliteit mogelijk is. Daar staat tegenover dat twaalf lidstaten meer gedetailleerde bepalingen met specifieke criteria en/of een vaste drempel hebben vastgesteld. In slechts twee lidstaten die een draagkrachttoets toepassen, zijn de nationale maatregelen niet volledig in overeenstemming met artikel 4, lid 3, van de richtlijn. In een daarvan vloeit dit voort uit een vermoeden dat bepaalde categorieën verdachten en beklagden inkomsten hebben boven de drempel voor het verkrijgen van toegang tot rechtsbijstand. Dat vermoeden sluit ook de mogelijkheid uit om in toekomstige procedures rechtsbijstand te krijgen, ongeacht de aard van die procedure en de procedurele status van de betrokkene. In het andere geval is de niet-naleving van artikel 4, lid 3, te wijten aan het ontbreken van specifieke criteria voor de beoordeling van de financiële situatie van de betrokkene, in combinatie met het feit dat de draagkrachttoets pas aan het einde van de procedure wordt toegepast bij het nemen van een beslissing over de mogelijke terugvordering van kosten.

De eerste volzin van artikel 4, lid 4, van de richtlijn verlangt van de lidstaten dat zij een gegrondheidstoets toepassen, rekening houdend met de ernst van het strafbaar feit, de complexiteit van de zaak en de ernst van de sanctie die op het spel staat, om te bepalen of de belangen van een behoorlijke rechtspleging vereisen dat er rechtsbijstand wordt verleend. Van alle lidstaten die een gegrondheidstoets toepassen, hebben er zeven specifieke criteria voor dergelijke toetsen in de strikte zin van het woord vastgesteld. De overgrote meerderheid (18) van de lidstaten die een gegrondheidstoets toepassen, beschikt over stelsels voor verplichte verdediging die neerkomen op een gegrondheidstoets, zoals reeds eerder is opgemerkt met betrekking tot artikel 2, lid 1, punt b), van de richtlijn (zie punt 3.1 van dit verslag). In vijf lidstaten bevat de nationale wetgeving ook algemene verwijzingen naar de belangen van een behoorlijke rechtspleging, maar slechts één lidstaat die een gegrondheidstoets toepast, steunt uitsluitend op zo'n algemene verwijzing. In deze lidstaat past de rechter het criterium van "belangen van een behoorlijke rechtspleging" op discretionaire wijze toe, afhankelijk van de omstandigheden van de zaak. Wanneer verdachten of beklagden echter voldoen aan de vereisten van de draagkrachttoets, zal de rechter — volgens rapporten van belanghebbenden — automatisch oordelen dat het verlenen van rechtsbijstand in het belang van een behoorlijke rechtspleging is en dat bijgevolg ook aan de vereisten van de gegrondheidstoets is voldaan.

In de tweede volzin van artikel 4, lid 4, van de richtlijn wordt een opsomming gegeven van de situaties waarin moet worden geacht te zijn voldaan aan de vereisten van de gegrondheidstoets:

- (a) wanneer een verdachte of een beklagde voor een bevoegde rechtbank of rechter verschijnt met het oog op een beslissing over detentie in elk stadium van de procedures die onder het toepassingsgebied van de richtlijn vallen; en

(b) tijdens detentie.

In elf lidstaten die een gegrondheidstoets toepassen, zijn nalevingsproblemen vastgesteld, die voornamelijk verband houden met punt a) hierboven. Deze problemen betreffen voornamelijk gevallen waarin een beslissing over voorlopige hechtenis wordt genomen terwijl een persoon (nog) niet van zijn vrijheid is beroofd. Er zijn echter ook nalevingsproblemen vastgesteld in gevallen waarin een persoon reeds door de politie in hechtenis is genomen.

Artikel 4, lid 5, van de richtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat rechtsbijstand wordt verleend zonder onnodig uitstel en uiterlijk voordat de betrokkene wordt verhoord door de politie, een andere rechtshandavingsinstantie of een gerechtelijke instantie, of vóór het verrichten van de in artikel 2, lid 1, punt c), van de richtlijn genoemde onderzoekshandelingen of handelingen voor het vergaren van bewijsmateriaal. In dit verband zij opgemerkt dat 14 lidstaten voorzien in voorlopige of spoedeisende rechtsbijstand. Niettemin zijn in 22 lidstaten nalevingsproblemen met betrekking tot artikel 4, lid 5, vastgesteld. In veel van deze lidstaten (17) kan tijdig toegang tot een advocaat worden verleend (door toepassing van Richtlijn 2013/48/EU), maar is het recht op (voorlopige) rechtsbijstand als bedoeld in artikel 4, lid 5, van de richtlijn niet duidelijk geregeld. Die nalevingsproblemen houden verband met de onjuiste omzetting van het toepassingsgebied van de richtlijn en met het moment waarop rechtsbijstand wordt verleend, zowel in het algemeen als in specifieke gevallen. Bovendien zijn er nalevingsproblemen vastgesteld waar het indienen van een formeel verzoek een materiële voorwaarde voor het verlenen van rechtsbijstand is.

### **3.4. Rechtsbijstand in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel (artikel 5)**

Artikel 5, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat een lidstaat die een Europees aanhoudingsbevel uitvoert, ervoor moet zorgen dat de uit hoofde van een Europees aanhoudingsbevel gezochte persoon recht op rechtsbijstand heeft vanaf de aanhouding in die lidstaat tot zijn overlevering, of tot de beslissing tot niet-overlevering definitief geworden is.

Van alle lidstaten hebben vijf het recht op rechtsbijstand voor personen die uit hoofde van een Europees aanhoudingsbevel worden gezocht, uitdrukkelijk omgezet in specifieke, op zichzelf staande bepalingen. In contrast daarmee is de wetgeving van een grote meerderheid (twintig) van de lidstaten gebaseerd op kruisverwijzingen naar algemene bepalingen inzake rechtsbijstand in strafprocedures.

Nalevingsproblemen met betrekking tot artikel 5, lid 1, van de richtlijn zijn vastgesteld bij 15 lidstaten en zijn voornamelijk het gevolg van het niet omzetten van het vereiste “bij aanhouding”, zoals eerder is opgemerkt met betrekking tot artikel 2, lid 2 (zie punt 3.1 van dit verslag). Andere nalevingsproblemen, die in zes lidstaten zijn geconstateerd, houden verband met nationale regels die het verlenen van rechtsbijstand afhankelijk stellen van een formeel verzoek, of met de onjuiste omzetting van de termijnen voor het nemen van een beslissing inzake het verlenen van rechtsbijstand. Terwijl er in beginsel recht op rechtsbijstand bij



aanhouding zou kunnen bestaan, zou dit daardoor in de praktijk pas zijn gegarandeerd wanneer er een beslissing is genomen.

Overeenkomstig artikel 5, lid 2, moeten de lidstaten die een Europees aanhoudingsbevel uitvaardigen, ervoor zorgen dat gezochte personen tegen wie een procedure ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel loopt met het oog op strafvervolgning, en die hun recht uitoefenen om in deze lidstaat een advocaat aan te wijzen om de advocaat in de lidstaat die het Europees aanhoudingsbevel ten uitvoer legt, bij te staan, overeenkomstig artikel 10, leden 4 en 5, van Richtlijn 2013/48/EU betreffende het recht op toegang tot een advocaat, recht op rechtsbijstand hebben in de uitvaardigende lidstaat met het oog op een dergelijke procedure in de uitvoerende lidstaat. De nationale wetgeving van twaalf lidstaten is niet volledig in overeenstemming met artikel 5, lid 2, van de richtlijn, voornamelijk vanwege het ontbreken van specifieke bepalingen die uitvoering geven aan dit vereiste van de richtlijn of vanwege het ontbreken van duidelijke kruisverwijzingen die de toepassing van bepalingen inzake strafprocedures of rechtsbijstand uitbreiden tot procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel.

In artikel 5, lid 3, van de richtlijn wordt bepaald dat het in artikel 5, leden 1 en 2, bedoelde recht op rechtsbijstand afhankelijk kan zijn van een draagkrachttoets overeenkomstig artikel 4, lid 3, van de richtlijn, dat van overeenkomstige toepassing is. Deze bepaling voorziet echter niet in de mogelijkheid van een gegrondheidstoets overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de richtlijn. Meer dan de helft (15) van de lidstaten heeft ervoor gekozen om een draagkrachttoets toe te passen overeenkomstig artikel 5, lid 3. De nalevingsproblemen die daarentegen in vier lidstaten zijn waargenomen, vloeien voort uit: i) de toepassing van een gegrondheidstoets bovenop een draagkrachttoets; ii) onduidelijkheid of er al dan niet alleen een draagkrachttoets van toepassing is, of iii) tekortkomingen bij de omzetting van artikel 4, lid 3, van de richtlijn die ook van invloed zijn op de overeenstemming van de nationale wetgeving met artikel 5, lid 3, van de richtlijn (zie punt 3.3 van dit verslag).

### **3.5. Beslissingen inzake het verlenen van rechtsbijstand (artikel 6)**

Artikel 6, lid 1, van de richtlijn vereist dat beslissingen inzake het al dan niet verlenen van rechtsbijstand en inzake de aanstelling van rechtsbijstandsadvocaten zonder onnodig uitstel door een bevoegde autoriteit worden genomen. Ook moeten de lidstaten de passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteit haar beslissingen zorgvuldig en met eerbiediging van de rechten van de verdediging neemt.

In overweging 24 van de richtlijn wordt verklaard dat de bevoegde autoriteit een onafhankelijke autoriteit dient te zijn die bevoegd is om beslissingen inzake het verlenen van rechtsbijstand te nemen, of een rechtbank, met inbegrip van een alleensprekende rechter. In dringende situaties dient het evenwel mogelijk te zijn om de politie en het openbaar ministerie tijdelijk bij de zaak te betrekken voor zover dit noodzakelijk is voor het tijdig verlenen van rechtsbijstand.

In de meeste (23) lidstaten worden beslissingen over het verlenen van rechtsbijstand genomen door een rechtbank of een rechter en/of door rechtsbijstandsbureaus. Individuele

rechtsbijstandsadvocaten worden meestal toegewezen in samenwerking met nationale advocatenverenigingen (doorgaans de orde van advocaten). Advocaten worden toegewezen op basis van lijsten of elektronische registers van rechtsbijstandsadvocaten, die worden verstrekt of beheerd door advocatenverenigingen, of worden door een dergelijke vereniging zelf aan individuele zaken toegewezen. In twee lidstaten wordt de rechtsbijstand volledig georganiseerd door de nationale orde van advocaten en de leden daarvan. In vier lidstaten zijn de orden van advocaten echter niet rechtstreeks betrokken bij de toewijzing.

In zes lidstaten kunnen ook de politie en het openbaar ministerie worden betrokken bij de beslissing over het verlenen van rechtsbijstand: i) in specifieke soorten of stadia van de procedure; ii) in specifieke omstandigheden, zoals de vrijheidsbeneming van een verdachte of beklaagde; iii) wanneer de verplichte verdediging van toepassing is, of iv) in verband met bepaalde soorten rechtsbijstand.

In meer dan de helft (15) van de lidstaten zijn problemen vastgesteld met betrekking tot de omzetting van artikel 6, lid 1, van de richtlijn. Deze problemen houden hoofdzakelijk verband met het tijdschema voor de beslissing over het verlenen van rechtsbijstand (problemen in verband met de omzetting van artikel 4, lid 5, van de richtlijn hebben derhalve ook gevolgen voor de omzetting van artikel 6, lid 1, van de richtlijn) en/of het vereiste dat een bevoegde autoriteit de beslissing moet nemen.

In vijf lidstaten zijn nalevingsproblemen vastgesteld met betrekking tot artikel 6, lid 2, van de richtlijn, waarin wordt bepaald dat aan verdachten, beklaagden en gezochte personen schriftelijk moet worden meegedeeld of hun verzoek om rechtsbijstand geheel of gedeeltelijk is afgewezen.

### **3.6. Kwaliteit van rechtsbijstandsdiensten en opleiding (artikel 7)**

Artikel 7, lid 1, van de richtlijn verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te nemen, ook wat betreft de financiering, om ervoor te zorgen dat:

- (a) er een doeltreffend en voldoende kwaliteitsvol rechtsbijstandssysteem is, en
- (b) de rechtsbijstandsdiensten van een zodanige kwaliteit zijn dat het eerlijke verloop van de procedure op passende wijze wordt gewaarborgd, met behoorlijke inachtneming van de onafhankelijkheid van de advocatuur.

Deze verplichting van de richtlijn is ook een kwestie van praktische uitvoering, die niet altijd omzetting door het nemen van wetgevingsmaatregelen noodzakelijk maakt wanneer er een passend rechtskader is. In drie lidstaten konden echter geen specifieke regels worden geïdentificeerd in het nationale recht tot uitvoering van artikel 7, lid 1, van de richtlijn. Ook in elf lidstaten die specifieke maatregelen met betrekking tot artikel 7, lid 1, van de richtlijn hebben genomen, zijn problemen vastgesteld. Deze problemen zijn voornamelijk te wijten aan onderfinanciering van het rechtsbijstandssysteem, lagere vergoedingen voor rechtsbijstandsadvocaten of de ontoereikendheid van selectiesystemen voor rechtsbijstandsadvocaten, die negatieve effecten kan hebben op de kwaliteit van de rechtsbijstand. De speciale accreditatie- of selectiesystemen voor rechtsbijstandsadvocaten

die in vier lidstaten zijn opgezet, volstaan op zichzelf ook niet noodzakelijkerwijs om de kwaliteit van de rechtsbijstandsdiensten te waarborgen.

De meeste lidstaten hebben de bepalingen van artikel 7, leden 2 (23 lidstaten) en 3 (18 lidstaten), van de richtlijn met betrekking tot de opleiding voor de medewerkers die betrokken zijn bij de besluitvorming ten aanzien van rechtsbijstand, en voor advocaten niet specifiek omgezet. In de meeste gevallen konden alleen relevante maatregelen van algemene aard worden geïdentificeerd. Zoals hierboven is opgemerkt, zijn specifieke omzettingsmaatregelen niet per se vereist voor deze leden van het artikel en zou de uitvoering ervan in de praktijk ook zonder dergelijke maatregelen kunnen worden gewaarborgd.

Artikel 7, lid 4, van de richtlijn verlangt van de lidstaten dat zij de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat verdachten, beklaagden en gezochte personen het recht hebben om, op hun verzoek, de aan hen toegewezen rechtsbijstandsadvocaat te laten vervangen wanneer dit door de specifieke omstandigheden gerechtvaardigd is. In de nationale wetgeving van elf lidstaten zijn nalevingsproblemen vastgesteld. In vijf van deze lidstaten konden geen uitdrukkelijke omzettingsmaatregelen worden geïdentificeerd. Bepalingen inzake de vrije keuze van een advocaat, de relatie tussen cliënten en advocaten en het professionele en ethische gedrag van advocaten kunnen evenwel een zekere relevantie hebben. In zes lidstaten houden de vastgestelde nalevingsproblemen verband met het beperktere toepassingsgebied van de nationale bepalingen of met een gebrek aan juridische duidelijkheid.

### **3.7. Rechtsmiddelen (artikel 8)**

Overeenkomstig artikel 8 van de richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat verdachten, beklaagden en gezochte personen op grond van het nationale recht over een doeltreffende voorziening in rechte beschikken in gevallen waarin hun uit de richtlijn voortvloeiende rechten zijn geschonden.

Van alle lidstaten voorzien er elf in specifieke rechtsmiddelen in geval van inbreuken op het recht op rechtsbijstand, terwijl in 14 lidstaten uitsluitend algemene rechtsmiddelen kunnen worden ingeroepen bij inbreuken op procedurele rechten. In de lidstaten met specifieke rechtsmiddelen zijn ook algemene rechtsmiddelen bij inbreuken op de rechten van de verdediging beschikbaar.

### **3.8. Kwetsbare personen (artikel 9)**

In artikel 9 wordt bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat bij de uitvoering van de richtlijn rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van kwetsbare verdachten, beklaagden en gezochte personen.

Naast de hoedanigheid van kind, geven in veel (18) lidstaten ook andere specifieke kwetsbaarheden doorgaans automatisch recht op rechtsbijstand. Dit geldt veelal voor personen met lichamelijke of geestelijke beperkingen/handicaps, personen ten aanzien van wie twijfel bestaat over hun vermogen om zich te verdedigen, of personen met bijzondere

behoefden. Zo moet er ook rekening worden gehouden met de omstandigheid dat iemand een asielzoeker, een ontheemde, een niet-begeleide minderjarige of een vreemdeling is, of een persoon die de taal van de lidstaat waar de procedure wordt gevoerd, niet spreekt of begrijpt.

#### **4. CONCLUSIE**

Het doel van de richtlijn was om de doeltreffende toepassing van het recht op rechtsbijstand voor verdachten en beklaagden in strafprocedures en voor gezochte personen in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel te verbeteren. Over het geheel genomen heeft de richtlijn meerwaarde voor de EU opgeleverd door het niveau van bescherming van personen die betrokken zijn bij strafprocedures, te verhogen.

In dit verslag wordt er evenwel op gewezen dat in sommige lidstaten nog steeds sprake is van moeilijkheden in verband met belangrijke bepalingen van de richtlijn. Dit geldt met name voor nationale maatregelen die het toepassingsgebied van de richtlijn (artikel 2 van de richtlijn) niet volledig bestrijken en voor tekortkomingen in verband met de tijdige verlening van rechtsbijstand (artikel 4, lid 5, artikel 5, lid 1, en artikel 6, lid 1, van de richtlijn).

De Commissie zal de naleving van de richtlijn door de lidstaten blijven beoordelen en alle passende maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat de bepalingen van de richtlijn in de hele Europese Unie worden nageleefd.