EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 26.9.2019
COM(2019) 560 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung der Richtlinie 2013/48/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs

1. Einleitung

1.1. Hintergrund

Die Richtlinie 2013/48/EU über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren und in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls sowie über das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten bei Freiheitsentzug und das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs[1] (im Folgenden „Richtlinie“) ist das dritte Instrument, das im Rahmen des Fahrplans zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigten oder Beschuldigten in Strafverfahren (im Folgenden „Fahrplan“[2]) angenommen wurde. Am 11. Dezember 2009 begrüßte der Europäische Rat den Fahrplan und machte ihn zum Bestandteil des Stockholmer Programms, das auf ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger abzielt[3].

Die EU hat in diesem Bereich sechs Richtlinien verabschiedet: diese Richtlinie sowie Richtlinien über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen[4], über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung [5] , über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung [6] , über Verfahrensgarantien für Kinder[7] und über Prozesskostenhilfe[8]. Die Europäische Kommission hat bereits Umsetzungsberichte zu den Richtlinien über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen und über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung erstellt.[9]

Diese sechs Richtlinien dienen dem allgemeinen Ziel, das gegenseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken, indem die Anwendbarkeit des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung als Grundpfeiler des europäischen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts verbessert wird. Zu diesem Zweck werden in den Richtlinien gemeinsame Mindestnormen für die Verfahrensrechte in allen Strafverfahren festgelegt und eine konsequentere Anwendung des Rechts auf ein faires Verfahren gemäß Artikel 47 der Charta

[1] ABl. L 294 vom 6.11.2013, S. 1.
[2] Entschließung des Rates vom 30. November 2009 über einen Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigen oder Beschuldigten in Strafverfahren, ABl. C 295 vom 4.12.2009, S. 1.
[3] ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1.
[4] Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren, ABl. L 280 vom 26.10.2010, S. 1.
[5] Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren, ABl. L 142 vom 1.6.2012, S. 1.
[6] Richtlinie (EU) 2016/343 über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren, ABl. L 65 vom 11.3.2016, S. 1.
[7] Richtlinie (EU) 2016/800 über Verfahrensgarantien in Strafverfahren für Kinder, die Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren sind, ABl. L 132 vom 21.5.2016, S. 1.
[8] Richtlinie (EU) 2016/1919 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls, ABl. L 297 vom 4.11.2016, S. 1. Berichtigung: ABl. L 91 vom 5.4.2017, S. 40.
[9] COM(2018) 857 final und COM(2018) 858 final.

der Grundrechte der Europäischen Union [10] sowie Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention vorgeschrieben.

1.2. Zweck und Hauptelemente der Richtlinie

Die Richtlinie betrifft die Rechte von Verdächtigen und beschuldigten Personen auf Zugang zu einem Rechtsbeistand, und zwar unabhängig davon, ob ihnen die Freiheit entzogen wurde. Sie betrifft zudem ihr Recht auf Kommunikation mit ihrer Familie, mit Angehörigen oder Dritten sowie mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs. Mit der Richtlinie werden zwei Maßnahmen zusammengefasst, die ursprünglich als zwei separate Vorschläge im Fahrplan vorgesehen waren: i) das Recht auf Rechtsbeistand (Teil von Maßnahme C des Fahrplans) und ii) das Recht auf Kommunikation mit Angehörigen, Arbeitgebern und Konsularbehörden (Maßnahme D des Fahrplans).

Mit der Richtlinie werden Mindestnormen festgelegt, die innerhalb der EU für alle Verdächtigen oder beschuldigten Personen ungeachtet ihres Rechtsstatus, ihrer Staatsangehörigkeit oder ihrer Nationalität gelten. Sie soll dazu beitragen, Justizirrtümer zu vermeiden und die Zahl der eingelegten Rechtsbehelfe zu verringern. Die in der Richtlinie gewährten Rechte gelten sowohl bei Strafverfahren als auch bei Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls.

Ein weiterer wichtiger Grund für gemeinsame Mindestnormen in diesem Bereich besteht darin, dass diese zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens der Mitgliedstaaten in ihre jeweilige Strafrechtspflege beitragen können. Daher baut die Richtlinie auf den Rechten auf, die beispielsweise in den Artikeln 47 und 48 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgelegt sind, und zielt auf deren Förderung ab.

In der Richtlinie sind die folgenden Rechte festgelegt:

- das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand (Artikel 3, 4, 8, 9 und 10),
- das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten von dem Freiheitsentzug (Artikel 5, 8 und 10 Absatz 3),
- das Recht auf Kommunikation mit Dritten während des Freiheitsentzugs (Artikel 6 und Artikel 10 Absatz 3),
- das Recht auf Kommunikation mit Konsularbehörden (Artikel 7 und Artikel 10 Absatz 3).

Was den Zugang zu einem Rechtsbeistand betrifft, so haben mehrere Mitgliedstaaten nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtssache *Salduz*[11] bereits vor Inkrafttreten der Richtlinie begonnen, ihre Rechtsvorschriften anzupassen. In der Richtlinie wird diese Rechtsprechung in einer Reihe von Bestimmungen berücksichtigt. Aufgrund des Anwendungsbereichs der Richtlinie, der sich ausdrücklich auch auf Verdächtige und beschuldigte Personen erstreckt, denen nicht die Freiheit entzogen wurde

[10] ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 392.
[11] EGMR *Salduz gegen Türkei*, Beschwerde-Nr. 36391/02.

(Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie), waren in einigen Mitgliedstaaten weitere Angleichungen der Rechtsvorschriften notwendig; dies gilt insbesondere für die Bestimmungen, die das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand betreffen.

1.3. Umfang des Umsetzungsberichts

Diese Bewertung der Umsetzung der Richtlinie wurde gemäß Artikel 16 der Richtlinie durchgeführt, wonach die Europäische Kommission verpflichtet ist, dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 28. November 2019 einen Bericht zu übermitteln, in dem sie bewertet, inwieweit die Mitgliedstaaten die Maßnahmen getroffen haben, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie nachzukommen.

Die Beschreibung und Analyse in diesem Bericht stützen sich vorrangig auf die von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Informationen und werden ergänzt durch öffentlich zugängliche Studien i) der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte [12] oder ii) externer Interessenträger, die die Umsetzung der Richtlinien über Verfahrensrechte mithilfe von Finanzhilfen aus dem Justizprogramm [13] bewertet haben. Informationen aus Eingaben von EU-Bürgern bei der Kommission bestätigten diese Daten vielfach.

Im Mittelpunkt des Berichts stehen die bisherigen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie. Es wird bewertet, ob die Mitgliedstaaten die Richtlinie innerhalb des festgelegten Zeitrahmens umgesetzt haben und ob mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften die Ziele und Anforderungen der Richtlinie erfüllt werden.

2. Allgemeine Bewertung

Gemäß Artikel 15 der Richtlinie musste die Richtlinie von den Mitgliedstaaten bis zum 27. November 2016 in nationales Recht umgesetzt werden. Mit Ablauf der Frist für die Umsetzung hatten neun Mitgliedstaaten der Kommission noch keine Informationen zu den notwendigen Maßnahmen übermittelt: Bulgarien, Zypern, Deutschland, Griechenland, Frankreich, Kroatien, Luxemburg, Slowenien und die Slowakei. Daher beschloss die Kommission im Januar 2017, gegen diese neun Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Artikel 258 AEUV Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung der nationalen

[12] Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA), „*Rights in practice – Access to a lawyer and procedural rights in criminal and European Arrest Warrant proceedings*".

[13] Insbesondere:
TRAINAC Assessment, good practices and recommendations on the right to interpretation and translation, the right to information and the right of access to a lawyer in criminal proceedings, 2016, Studie des Rates der Anwaltschaften der Europäischen Union (CCBE) und der European Lawyers Foundation (ELF); Bericht abrufbar unter: http://europeanlawyersfoundation.eu/wp-content/uploads/2015/04/TRAINAC-study.pdf.
Inside Police Custody, 2014, Projekt unter Federführung der Universität Maastricht; Bericht abrufbar unter: https://intersentia.be/nl/pdf/viewer/download/id/9781780681863_0/
Inside Police Custody 2, 2018, entwickelt und durchgeführt vom Irish Council for Civil Liberties (ICCL) in Zusammenarbeit mit der Open Society Justice Initiative (OSJJ); Bericht abrufbar unter: https://www.fairtrials.org/sites/default/files/publication_pdf/Inside-Police-Custody-2-JUSTICIA-Comparative-Report.pdf
Right to a lawyer and to legal aid in criminal proceedings in five jurisdictions, 2018, Projekt unter Federführung des Bulgarian Helsinki Committee (BHC); Bericht abrufbar unter: https://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/Right_to_lawyer_and_legal_aid_COMPARATIVE_REPORT_2018.pdf.

Umsetzungsmaßnahmen einzuleiten. Inzwischen wurde von allen Mitgliedstaaten die vollständige Umsetzung gemeldet. Noch laufen einige Vertragsverletzungsverfahren, da nicht alle Bestimmungen der Richtlinie umgesetzt wurden.

Hauptziel der Kommission war es sicherzustellen, dass alle Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie in ihr nationales Recht umsetzen, damit die darin verankerten Rechte in der gesamten Europäischen Union geschützt werden. Die Umsetzung der Richtlinie ist eine Voraussetzung dafür, dass sachgemäß bewertet werden kann, inwiefern die Mitgliedstaaten die für die Einhaltung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen ergriffen haben.

Die Wirkung der Richtlinie beschränkt sich auf die Festlegung von Mindestvorschriften, sodass Unterschiede im Strafprozessrecht der verschiedenen Mitgliedstaaten nach wie vor möglich sind. Dennoch erlegt sie den Mitgliedstaaten klare Verpflichtungen auf.

Die Bewertung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen hat aufgezeigt, dass in mehreren Mitgliedstaaten Probleme bei der Umsetzung bestehen. Die häufigsten Probleme betreffen:

- den Umfang der nach der Richtlinie gewährten Rechte – in einigen Ländern erfordern die nach der Richtlinie gewährten Rechte einen formalen Akt, damit sie aktiviert werden können, oder sie gelten gegebenenfalls nicht für Personen, denen die Freiheit nicht entzogen wurde,
- den Umfang möglicher Abweichungen, insbesondere was das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand betrifft,
- den Verzicht auf das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand und
- das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in dem Mitgliedstaat, der einen Europäischen Haftbefehl ausstellt.

Sofern diese Abweichungen nicht beseitigt werden, könnten sie die Wirksamkeit der in der Richtlinie vorgesehenen Rechte beeinträchtigen. Die Kommission wird alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um in der gesamten EU die Einhaltung der Richtlinie sicherzustellen, und dazu bei Bedarf auch Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV einleiten.

Gemäß den Artikeln 1 und 2 des Protokolls (Nr. 22) über die Position Dänemarks beteiligt sich das Land nicht an der Annahme dieser Richtlinie und ist weder durch diese Richtlinie gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet. Gemäß den Artikeln 1 und 2 des Protokolls (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben das Vereinigte Königreich und Irland mitgeteilt, dass sie sich nicht an der Annahme und Anwendung dieser Richtlinie beteiligen. Daher finden Dänemark, das Vereinigte Königreich und Irland in der nachfolgenden Bewertung keine Berücksichtigung.

3. Konkrete Bewertungselemente

3.1. Gegenstand (Artikel 1)

Nach Artikel 1 werden mit der Richtlinie Vorschriften für die Rechte von Verdächtigen und beschuldigten Personen in Strafverfahren und von Personen, die von einem Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls betroffen sind, auf Zugang zu einem Rechtsbeistand, auf Benachrichtigung eines Dritten von dem Freiheitsentzug sowie auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden während des Freiheitsentzugs festgelegt.

In den Mitgliedstaaten bestanden bereits Rechtsvorschriften über diese Rechte. Im Rahmen des Umsetzungsprozesses waren daher von den Mitgliedstaaten vor allem bereits bestehende Rechtsvorschriften zu ändern oder spezifischere Rechtsvorschriften einzuführen. Ein neues Element bildeten Bestimmungen über das Recht auf Benennung eines Rechtsbeistands in dem Mitgliedstaat, der den Europäischen Haftbefehl ausstellt (Artikel 10 Absätze 4 und 5 der Richtlinie).

3.2. Anwendungsbereich (Artikel 2)

In Artikel 2 der Richtlinie wird der Anwendungsbereich der Richtlinie erläutert.

3.2.1. Anwendungsbereich – Artikel 2 Absätze 1 und 2

In Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie ist festgelegt, dass die Richtlinie für Verdächtige oder beschuldigte Personen in Strafverfahren ab dem Zeitpunkt gilt, zu dem sie von den zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats durch amtliche Mitteilung oder auf sonstige Art und Weise davon in Kenntnis gesetzt wurden, dass sie der Begehung einer Straftat verdächtig sind oder beschuldigt werden, und unabhängig davon, ob ihnen die Freiheit entzogen wurde. Die Richtlinie gilt bis zum Abschluss des Verfahrens, worunter die endgültige Klärung der Frage zu verstehen ist, ob der Verdächtige oder die beschuldigte Person die Straftat begangen hat, gegebenenfalls einschließlich der Festlegung des Strafmaßes und der abschließenden Entscheidung in einem Rechtsmittelverfahren. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 gilt die Richtlinie auch für Personen im Rahmen eines Verfahrens zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls (im Folgenden „gesuchte Personen“) ab dem Zeitpunkt ihrer Festnahme im Vollstreckungsmitgliedstaat.

In Bezug auf Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie ist festzustellen, dass in den meisten Mitgliedstaaten weder der Zeitpunkt, zu dem ein Verdächtiger oder eine beschuldigte Person von dem Verdacht bzw. der Beschuldigung „in Kenntnis gesetzt“ wird, noch der Umstand, dass die in der Richtlinie gewährten Rechte während des gesamten Strafverfahrens gelten, konkret thematisiert werden. Dennoch lässt eine systematische Analyse der unterschiedlichen Stadien von Strafverfahren in den jeweiligen nationalen Rechtsrahmen den Schluss zu, dass viele Mitgliedstaaten die Bestimmungen der Richtlinie einhalten. In vier Mitgliedstaaten bedarf es für die nach der Richtlinie gewährten Rechte eines formalen Aktes. Dieser formale Akt ist in vielen Fällen auch die Voraussetzung dafür, dass eine Person verdächtigt oder

beschuldigt werden kann. In einigen wenigen Mitgliedstaaten lassen die Rechtsvorschriften in Bezug auf Personen, denen nicht die Freiheit entzogen wird, Klarheit vermissen.

Was Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie anbelangt, so werden von den meisten Mitgliedstaaten die in der Richtlinie vorgesehenen Rechte durch die sinngemäße Anwendung (d. h. eine Anwendung mit den erforderlichen Änderungen) des allgemeinen Strafprozessrechts auf Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls gewährt. In sechs Mitgliedstaaten ist durch die nationalen Rechtsvorschriften jedoch nicht gewährleistet, dass sämtliche in der Richtlinie vorgesehenen Rechte auch bei Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls Anwendung finden. Dies ist ein Hinweis auf Probleme bei der Umsetzung.

3.2.2. Aus Zeugen werden Verdächtige – Artikel 2 Absatz 3

In Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie wird klargestellt, dass sie auch – unter den in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen – für andere Personen als Verdächtige oder beschuldigte Personen gilt, die während der Befragung durch die Polizei oder eine andere Strafverfolgungsbehörde zu Verdächtigen oder beschuldigten Personen werden.

Diese Vorschrift wird von fast allen Mitgliedstaaten eingehalten. Einige Mitgliedstaaten haben die Richtlinie fast wortwörtlich umgesetzt, während andere explizit auf die Änderung des verfahrensrechtlichen Status während der Befragung verweisen. In anderen ist die Umsetzung weniger offenkundig, jedoch kann aufgrund von Bestimmungen mit einem großen Spielraum, durch die allen Verfahrensparteien Zugang zu einem Rechtsbeistand gewährt und sichergestellt wird, dass Zeugen bei einer Befragung Zugang zu einem Rechtsbeistand haben, auf die Umsetzung geschlossen werden. In den Rechtsvorschriften von vier Mitgliedstaaten konnten keine spezifischen Vorschriften zu diesem Punkt festgestellt werden.

3.2.3. Geringfügige Zuwiderhandlungen – Artikel 2 Absatz 4

In Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie ist festgelegt, dass die Richtlinie in Bezug auf geringfügige Zuwiderhandlungen nur auf das Verfahren vor einem in Strafsachen zuständigen Gericht Anwendung findet:

a. in Fällen, in denen das Recht eines Mitgliedstaats die Verhängung einer Sanktion durch eine Behörde, die kein in Strafsachen zuständiges Gericht ist, vorsieht und in denen gegen die Verhängung einer solchen Sanktion bei einem solchen Gericht ein Rechtsbehelf eingelegt werden kann oder dieses Gericht mit der Verhängung der Sanktion befasst werden kann, oder
b. in Fällen, in denen ein Freiheitsentzug nicht als Sanktion verhängt werden kann.

Diese Bestimmung lässt das Recht auf ein faires Verfahren unberührt. In dieser Bestimmung ist ferner festgelegt, dass die Richtlinie jedoch in jedem Fall uneingeschränkt Anwendung findet, wenn dem Verdächtigen oder der beschuldigten Person die Freiheit entzogen wird, unabhängig vom Stadium des Strafverfahrens. Von besonderer Bedeutung ist diese Bestimmung daher bezüglich des Rechts auf Zugang zu einem Rechtsbeistand.

Die Bestimmung ist für jene Mitgliedstaaten relevant, in denen Verwaltungsbehörden, die Polizei oder für andere Sachen als Strafsachen zuständige Gerichte mit geringfügigen Zuwiderhandlungen befasst sind. Nur fünf Mitgliedstaaten sehen in ihren Rechtsvorschriften im Fall von geringfügigen Zuwiderhandlungen eine Ausnahme vom Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand vor. In einigen Mitgliedstaaten gibt es keine spezifischen Rechtsvorschriften für geringfügige Zuwiderhandlungen. In anderen Mitgliedstaaten, in denen spezifische Rechtsvorschriften dieser Art existieren, ist entweder eine sinngemäße Anwendung der allgemeinen Strafverfahrensvorschriften vorgesehen oder die in der Richtlinie gewährten Rechte kommen in den für geringfügige Zuwiderhandlungen geltenden Rechtsvorschriften zum Tragen. In zwei Mitgliedstaaten, die das zuletzt genannte Verfahren anwenden, sind in Fällen, die geringfügige Zuwiderhandlungen betreffen, jedoch nicht alle in der Richtlinie vorgesehenen Garantien gewährleistet.

3.3. Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand im Strafverfahren (Artikel 3)

In Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie ist festgelegt, dass Verdächtigen und beschuldigten Personen das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand so rechtzeitig und in einer solchen Art und Weise zukommt, dass die betroffenen Personen ihre Verteidigungsrechte praktisch und wirksam wahrnehmen können.

3.3.1. Zeitlicher Rahmen – Artikel 3 Absatz 2

Gemäß Artikel 3 Absatz 2 und unter Berücksichtigung von Erwägungsgrund 20 der Richtlinie ist Verdächtigen und beschuldigten Personen unverzüglich Zugang zu einem Rechtsbeistand zu gewähren. In der Richtlinie wird eine Reihe von Zeitpunkten genannt, ab denen das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand zu gewähren ist, je nachdem, welcher Zeitpunkt zuerst eintritt.

Während zwei Mitgliedstaaten diese Bestimmung wortwörtlich umsetzten, konnte anhand von drei Quellen auf die Anforderung, das Recht „unverzüglich“ zu gewähren, geschlossen werden: i) Bestimmungen, in denen auf die Unmittelbarkeit des Rechts oder der Unterrichtung darüber verwiesen wird, ii) der Tatsache, dass das Recht ab dem Zeitpunkt gewährt wird, ab dem eine Person verdächtigt oder beschuldigt wird, iii) Bestimmungen mit einem großen Spielraum, durch die das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens gewährleistet ist.

3.3.1.1. Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand vor einer Befragung durch die Polizei oder andere Strafverfolgungs- oder Justizbehörden – Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a

Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie wurde von einer Reihe von Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt. Neun Mitgliedstaaten setzten die Bestimmung jedoch nur teilweise um. Die Gründe, aus denen diese Mitgliedstaaten Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie nur teilweise umsetzten, beeinträchtigten auch die Umsetzung von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a (siehe *3.2.1.*). Hinzu kommt, dass in zwei dieser Mitgliedstaaten das Recht auf

Zugang zu einem Rechtsbeistand nur während der Befragung eindeutig gewährt wird, nicht aber vorher. In einigen weiteren Mitgliedstaaten bestehen – zumindest bei gewissen Personengruppen – Zweifel hinsichtlich des Rechts auf Zugang zu einem Rechtsbeistand vor der Befragung. In einem Mitgliedstaat wird davon ausgegangen, dass in Fällen, in denen eine schriftliche Vorladung zu einer Befragung ergangen ist, vor der Befragung ein Rechtsbeistand konsultiert wurde.

3.3.1.2. Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand bei der Durchführung von Ermittlungs- oder anderen Beweiserhebungshandlungen gemäß Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c – Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b

Diese Bestimmung wird von der großen Mehrzahl der Mitgliedstaaten eingehalten, und zwei Mitgliedstaaten setzten sie wortwörtlich um. In anderen kann auf eine ordnungsgemäße Umsetzung geschlossen werden, da in den Rechtsvorschriften entweder i) konkret auf Beweiserhebungshandlungen gemäß Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie verwiesen oder ii) das Recht durch Bestimmungen mit einem großen Spielraum sichergestellt wird, durch die das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand vom Beginn oder zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens gewährleistet ist oder in denen auf jedwede Ermittlungshandlungen verwiesen wird. Bei einer kleinen Anzahl von Mitgliedstaaten beeinträchtigten die Gründe, aus denen sie Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie nur teilweise umsetzten, jedoch auch die Umsetzung von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie (siehe *3.2.1.*).

3.3.1.3. Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand unverzüglich nach dem Entzug der Freiheit – Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c

Fast alle Mitgliedstaaten setzten diese Bestimmung entweder im Rahmen von Rechtsvorschriften über den Freiheitsentzug oder mittels eines allgemeinen Grundsatzes um, durch den in allen Stadien des Strafverfahrens das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand gewährleistet wird. Lediglich bei einem Mitgliedstaat, in dem das Kriterium der „Unverzüglichkeit“ im entsprechenden Rechtsinstrument nicht eindeutig benannt wird, ist fraglich, ob die Richtlinie vollständig umgesetzt wurde.

3.3.1.4. Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand, wenn der Verdächtige oder die beschuldigte Person vor ein in Strafsachen zuständiges Gericht geladen wurde, rechtzeitig bevor der Verdächtige oder die beschuldigte Person vor diesem Gericht erscheint – Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe d

Obwohl es den Rechtsvorschriften in drei Mitgliedstaaten möglicherweise an Klarheit mangelt, insbesondere was den Aspekt der Rechtzeitigkeit und damit die für die Vorbereitung einer Rechtssache erforderliche Zeit betrifft, waren bei dieser Bestimmung keine besonderen Umsetzungsprobleme festzustellen.

3.3.2. Inhalt des Rechts auf Zugang zu einem Rechtsbeistand – Artikel 3 Absatz 3

In Artikel 3 Absatz 3 der Richtlinie sind die Elemente festgelegt, welche das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand umfasst, anders ausgedrückt wird darin der Inhalt dieses Rechts beschrieben.

3.3.2.1. Recht, mit dem Rechtsbeistand unter vier Augen zusammenzutreffen und mit ihm zu kommunizieren, auch vor der Befragung – Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a

Nach dieser Bestimmung müssen Verdächtige oder beschuldigte Personen das Recht haben, mit dem Rechtsbeistand, der sie vertritt, unter vier Augen zusammenzutreffen und mit ihm zu kommunizieren, auch vor der Befragung durch die Polizei oder andere Strafverfolgungs- oder Justizbehörden.

Während drei Mitgliedstaaten diese Bestimmung wortwörtlich umsetzten, wird in den Rechtsvorschriften anderer Mitgliedstaaten auf Begriffe wie Kommunikation, Treffen, Kontakt oder Gespräch Bezug genommen. In elf Mitgliedstaaten wurden jedoch Probleme im Zusammenhang mit einer nur teilweisen Umsetzung festgestellt. In den meisten Mitgliedstaaten betrafen diesbezügliche Mängel Probleme, die bereits in Verbindung mit der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie festgestellt wurden (siehe *3.2.1.* und *3.3.1.1.*). In einigen Mitgliedstaaten wirkten sich Probleme bei der Umsetzung von Artikel 4 der Richtlinie auch in Bezug auf Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe a negativ aus (siehe *3.4.*).

In sieben Mitgliedstaaten wurden Probleme hinsichtlich der Übereinstimmung mit der Richtlinie festgestellt. So wird in einem Mitgliedstaat davon ausgegangen, dass in Fällen, in denen eine schriftliche Vorladung zu einer Befragung ergangen ist, vor der Befragung ein Rechtsbeistand vertraulich konsultiert wurde (siehe *3.3.1.1.*). Einige Mitgliedstaaten gestatten Ausnahmen von der Vertraulichkeit der Kommunikation mit dem Rechtsbeistand (siehe *3.4.*), und in einigen wenigen Mitgliedstaaten ist die Kommunikation auf 30 Minuten vor der (ersten) Befragung oder auf ein Telefonat der inhaftierten Person mit dem Rechtsbeistand beschränkt, das im Allgemeinen einmal wöchentlich gestattet ist.

3.3.2.2. Anwesenheit des Rechtsbeistands bei der Befragung und wirksame Teilnahme daran – Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b

Gemäß Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe b der Richtlinie ist sicherzustellen, dass Verdächtige oder beschuldigte Personen ein Recht darauf haben, dass ihr Rechtsbeistand bei der Befragung zugegen ist und wirksam daran teilnimmt. Während diese Teilnahme gemäß den Verfahren des nationalen Rechts erfolgen muss, dürfen diese Verfahren die wirksame Ausübung und den Wesensgehalt des betreffenden Rechts nicht beeinträchtigen. Der Begriff der wirksamen Teilnahme wird in Erwägungsgrund 25 der Richtlinie näher erläutert als die Möglichkeit, dass der Rechtsbeistand Fragen stellen, Erläuterungen verlangen und Erklärungen abgeben kann, die nach dem nationalen Recht protokolliert werden sollten. Die Teilnahme des Rechtsbeistands ist zu protokollieren.

In allen Mitgliedstaaten hat der Rechtsbeistand die Möglichkeit, bei Befragungen anwesend zu sein, und dieser Umstand wird auch zu Protokoll genommen. Bei einer beträchtlichen Zahl von Mitgliedstaaten konnten Vorschriften, die die Teilnahme eines Rechtsbeistands betreffen, festgestellt werden. In sechs Mitgliedstaaten haben jedoch nicht alle Verdächtigen und beschuldigten Personen Anspruch auf dieses Recht. Diese Mängel betreffen im Wesentlichen

Probleme, die bereits in Verbindung mit der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 festgestellt wurden (siehe *3.2.1*).

In 16 Mitgliedstaaten ist allerdings fraglich, wie wirksam die Teilnahme des Rechtsbeistands ist. Viele von ihnen gestatten erst am Ende der Befragung die Teilnahme eines Rechtsbeistands. Dies kann gerade in komplexeren Fällen, die umfangreiche Befragungen erfordern können, problematisch sein. Der Rechtsbeistand ist gegebenenfalls nicht in der Lage, seine Fragen der befragten Person direkt zu stellen, sondern muss sie stattdessen über die Behörde, die die Befragung durchführt, stellen. Zudem kann die Teilnahme eines Rechtsbeistands auf die Übermittlung von Ersuchen, Bemerkungen und Einwänden an die Staatsanwaltschaft beschränkt sein. In den Rechtsvorschriften einiger Mitgliedstaaten ist eine Kombination derartiger Einschränkungen vorgesehen. In einem Mitgliedsstaat ist die Teilnahme eines Rechtsbeistands lediglich in Verbindung mit Gerichtsverhandlungen vorgesehen, bei denen er die Möglichkeit hat, nach dem Staatsanwalt und dem Sachverständigen Fragen zu stellen.

3.3.2.3. Anwesenheit des Rechtsbeistands bei Ermittlungs- oder Beweiserhebungshandlungen – Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c

Diese Bestimmung regelt das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand bei Beweiserhebungshandlungen. Darin sind drei Beweiserhebungshandlungen aufgeführt, bei denen Verdächtige und beschuldigte Personen mindestens das Recht auf Anwesenheit ihres Rechtsbeistands haben. Hierbei handelt es sich um Identifizierungsgegenüberstellungen, Vernehmungsgegenüberstellungen und Tatortrekonstruktionen. Dies gilt nur, falls derartige Handlungen in den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen sind und falls nach den nationalen Rechtsvorschriften die Anwesenheit des Verdächtigen oder der beschuldigten Personen bei den betreffenden Handlungen vorgeschrieben oder zulässig ist. Daher schreibt die Richtlinie nicht vor, dass Mitgliedstaaten, in denen solche Beweiserhebungshandlungen nach den nationalen Rechtsvorschriften nicht vorgesehen sind, solche Handlungen einführen. Gleichzeitig stellen die drei Handlungen Mindestmaßnahmen dar, und die Mitgliedstaaten können weitere Beweiserhebungshandlungen vorsehen, denen der Rechtsbeistand beiwohnen darf.

Umsetzungsprobleme wurden bei neun Mitgliedstaaten festgestellt. Die Tatsache, dass einige wenige Mitgliedstaaten Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b nicht vollständig umgesetzt haben, hat bei ihnen die unvollständige Umsetzung von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c zur Folge (siehe *3.3.1.2*). In einigen anderen Mitgliedstaaten wird bei relevanten Ermittlungshandlungen kein Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand gewährt, obwohl diese Ermittlungshandlungen in den nationalen Rechtsvorschriften und in der innerstaatlichen Praxis vorgesehen sind. In den Rechtsvorschriften einer Reihe weiterer Mitgliedstaaten sind einige Beweiserhebungshandlungen nicht vorgesehen, was bedeutet, dass sich eine diesbezügliche Nichtumsetzung nicht auf die Vollständigkeit auswirkt.

3.3.3. Informationen und Vorkehrungen, um den Zugang zu einem Rechtsbeistand zu erleichtern – Artikel 3 Absatz 4

Diese Bestimmung enthält Vorschriften dazu, inwieweit Mitgliedstaaten verpflichtet sind, Verdächtigen und beschuldigten Personen den Zugang zu einem Rechtsbeistand für zu erleichtern. Wenngleich die Richtlinie unabhängig davon gilt, ob diesen Personen die Freiheit entzogen wurde (Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie, erster Satz), wird in Artikel 3 Absatz 4 unterschieden zwischen Personen, denen die Freiheit entzogen ist, und Personen, denen die Freiheit nicht entzogen ist. Die Mitgliedstaaten müssen sich bemühen, Personen, die sich frei bewegen können, allgemeine Informationen zur Verfügung zu stellen, die es ihnen erleichtern, einen Rechtsbeistand zu erhalten; gegenüber Personen, denen die Freiheit entzogen ist, sind die Mitgliedstaaten in einem höheren Maß verpflichtet. Im letztgenannten Fall sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die notwendigen Vorkehrungen zu treffen, um sicherzustellen, dass Verdächtige oder beschuldigte Personen, denen die Freiheit entzogen ist, in der Lage sind, ihr Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand wirksam auszuüben.

Die Mitgliedstaaten untermauerten die Umsetzung dieser Bestimmung mit nationalen Maßnahmen wie:

- Bereitstellung von Informationen,
- Präzisierung von Rechten und deren Inanspruchnahme,
- Bereitstellung von Möglichkeiten für die direkte Kontaktaufnahme mit einem Rechtsbeistand, wie eine Beratungsstelle, rechtsanwaltliche Bereitschaftsdienste, Anwaltslisten, spezielle Websites, Suchmaschinen, Faltblätter und – im Fall eines Mitgliedstaats – ein Chat-Dienst.

Einige Mitgliedstaaten sehen vor allem für Personen, denen die Freiheit entzogen ist, Sofortmaßnahmen vor, um die Benennung eines Rechtsbeistands zu erleichtern. In einigen Mitgliedstaaten greift bei Freiheitsentzug die Pflichtverteidigung, und es wird von Amts wegen ein Rechtsbeistand eingesetzt.

In einigen wenigen Mitgliedstaaten werden jedoch unter Umständen für Personen, deren Verfahren sich in einem frühen Stadium befindet, bevor z. B. nach nationalem Recht gegen sie eine Beschuldigung erhoben wird, oder für die spezifische Gesetze des sektorbezogenen Rechts gelten, keine Vorkehrungen getroffen, um den Zugang zu einem Rechtsbeistand zu erleichtern. In einem dieser Mitgliedstaaten richtet sich beispielsweise der Kontakt mit einem Rechtsbeistand auch nach den „zur Verfügung stehenden Mitteln“, was als eine zu vage Formulierung erscheint.

3.3.4. Abweichungen – Artikel 3 Absätze 5 und 6

3.3.4.1. Vorübergehende Abweichung aufgrund der geografischen Entfernung – Artikel 3 Absatz 5

In dieser Bestimmung ist die Möglichkeit vorübergehender Abweichungen aufgrund der geografischen Entfernung eines Verdächtigen oder einer beschuldigten Person vorgesehen. Danach dürfen Mitgliedstaaten lediglich von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie

abweichen, wenn es nicht möglich ist, das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand unverzüglich nach dem Entzug der Freiheit zu gewährleisten. Unter solchen Bedingungen dürfen bei einer vorübergehenden Abweichung Verdächtige oder beschuldigte Personen nicht befragt oder Beweiserhebungshandlungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie durchgeführt werden (siehe auch Erwägungsgrund 30).

Lediglich fünf Mitgliedstaaten machten von dieser Option Gebrauch. Zwei von ihnen übernahmen den Wortlaut der Richtlinie in ihr Recht. In drei weiteren Mitgliedstaaten ist es gesetzlich zulässig, die Person zu befragen, was nicht mit der Richtlinie im Einklang steht. Bestimmte andere Elemente sind ebenfalls bedenklich. Erstens beschränkt sich die Möglichkeit der Abweichung gegebenenfalls nicht, wie in der Richtlinie vorgesehen, auf das vorgerichtliche Stadium. Zweitens bestehen möglicherweise Zweifel hinsichtlich der außergewöhnlichen und vorübergehenden Natur von Abweichungen, und drittens ist es nach einigen der einschlägigen Rechtsvorschriften zulässig, dass Verdächtige oder beschuldigte Personen von Personen unterstützt werden, bei denen es sich nicht um einen Rechtsbeistand im Sinne der innerstaatlichen Rechts handelt.

3.3.4.2. Vorübergehende Abweichungen aufgrund der Gefährdung von Personen oder von Ermittlungserfordernissen – Artikel 3 Absatz 6

Nach Artikel 3 Absatz 6 der Richtlinie ist es zulässig, vorübergehend vom Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand abzuweichen. Danach dürfen unter außergewöhnlichen Umständen und nur im vorgerichtlichen Stadium Verdächtige oder beschuldigte Personen befragt oder Beweiserhebungshandlungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie durchgeführt werden. Auf dieser Grundlage können die Mitgliedstaaten vorübergehend von der Anwendung der Rechte abweichen, wenn dies angesichts der besonderen Umstände des Falles durch einen der nachstehenden zwingenden Gründe gerechtfertigt ist:

a. wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben oder für die Freiheit einer Person dringend erforderlich ist,
b. wenn ein sofortiges Handeln der Ermittlungsbehörden zwingend geboten ist, um eine erhebliche Gefährdung eines Strafverfahrens abzuwenden.

Nur fünf Mitgliedstaaten entschieden sich dafür, von diesen Abweichungsmöglichkeiten nicht Gebrauch zu machen. In 20 weiteren Mitgliedstaaten wurden Abweichungen festgestellt, die aufgrund der Gefährdung von Personen oder von Ermittlungserfordernissen gerechtfertigt waren. Doch lediglich in einer kleinen Zahl dieser Mitgliedstaaten steht die ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie außer Zweifel; folglich wurden in etlichen dieser Länder potenzielle Probleme hinsichtlich der Übereinstimmung festgestellt. Eine Prüfung der Mitgliedstaaten mit Übereinstimmungsproblemen zeigt, dass einige der von ihnen vorgesehenen Abweichungen mit der Richtlinie im Einklang stehen, während andere zu Bedenken Anlass geben. So kommt beispielsweise in den nationalen Rechtsvorschriften einiger Länder, die in Artikel 3 Absatz 6 beschriebene Situationen betreffen, gegebenenfalls nicht eindeutig zum Ausdruck, dass sämtliche Abweichungen nur dann zulässig sind, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen und wenn dies angesichts der besonderen Umstände des Falles gerechtfertigt ist.

Bedenklich ist ferner, dass von der Abweichungsmöglichkeit gegebenenfalls nicht nur im vorgerichtlichen Stadium Gebrauch gemacht wird. Bei den Vorschriften einiger Länder sind hinsichtlich der Kriterien der „Dringlichkeit“ und/oder der „Abwehr einer Gefahr“ (Artikel 3 Absatz 6 Buchstabe a der Richtlinie) Zweifel angebracht. Mit den in einigen Mitgliedstaaten vorgesehenen Abweichungen soll ganz offensichtlich eine Gefährdung von Strafverfahren verhindert werden (Artikel 3 Absatz 6 Buchstabe b), doch ihr Geltungsbereich beschränkt sich nicht auf die in der Richtlinie genannten Bedingungen und erfüllt damit nicht die Anforderungen, denen zufolge unverzüglicher Handlungsbedarf bestehen oder eine erhebliche Gefährdung abgewendet werden muss. Derartige Vorschriften, nach denen Abweichungen zulässig sind, beziehen sich beispielsweise auf allgemeine Risiken, die eine „Verschlechterung der Beweislage“, „Erschwerung der Ermittlungen“ oder „Behinderung des Interesses und des Erfolgs von Ermittlungen“ betreffen.

In 15 Mitgliedstaaten besteht keine Verbindung zwischen den Abweichungsmöglichkeiten und den in Artikel 3 Absatz 6 Buchstaben a und b der Richtlinie festgelegten Anforderungen, und sie entsprechen nicht den in der Richtlinie vorgesehenen Szenarien. Dadurch kann eine ungewisse Situation für Verdächtige und beschuldigte Personen entstehen, da nicht garantiert werden kann, dass Befragungen oder Beweiserhebungshandlungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie nur dann in Abwesenheit eines Rechtsbeistands durchgeführt werden, wenn die betreffende Person unter Berücksichtigung der in Artikel 9 der Richtlinie genannten Bedingungen auf ihr Recht verzichtet hat (siehe *3.9*). In den nationalen Rechtsvorschriften finden sich z. B. Bezugnahmen auf eine „unzumutbare Verlängerung der Haftdauer“, auf Fälle „höherer Gewalt“, darauf, dass eine Verzögerung von Ermittlungshandlungen mit „Unsicherheiten“ verbunden ist, auf die Anwesenheit eines Rechtsbeistands bei Befragungen, „die bereits begonnen haben“, und auf recht vage Voraussetzungen wie „berechtigte Gründe“. In den Rechtsvorschriften verschiedener Mitgliedstaaten wird festgestellt, dass die Abwesenheit eines Rechtsbeistands während der Ermittlungen die Durchführung von Verfahrenshandlungen nicht beeinträchtigt, wenn nachgewiesen werden kann, dass der Rechtsbeistand über Datum und Uhrzeit einer entsprechenden Handlung informiert wurde. Weitere Beispiele sind Bestimmungen, nach denen ein Rechtsbeistand Ermittlungshandlungen unter Umständen nicht beiwohnen kann, wenn die „Handlung nicht aufgeschoben werden kann“ und wenn sie „nicht angekündigt werden kann“.

Zudem gelten in einigen Mitgliedstaaten feste Fristen für die Anwesenheit eines Rechtsbeistands, wobei es nach den Rechtsvorschriften in jenen Ländern möglich ist, Befragungen oder Beweiserhebungshandlungen im Sinne von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c der Richtlinie durchzuführen, ohne dass ein Rechtsbeistand anwesend ist oder eine eindeutige Verzichtserklärung vorliegt. In einigen Rechtsvorschriften betragen solche Fristen lediglich zwei Stunden oder im Fall eines Mitgliedstaat sogar nur eine Stunde. Dies bietet einen erheblichen Spielraum für die Durchführung von Befragungen oder Beweiserhebungshandlungen in Abwesenheit eines Rechtsbeistands oder ohne eindeutige Verzichtserklärung und ermöglicht damit weit gefasste Abweichungen, wie sie in der

Richtlinie nicht vorgesehen sind. Solche Regelungen beeinträchtigen die Übereinstimmung mit der Richtlinie.

3.4. Vertraulichkeit (Artikel 4)

Artikel 4 der Richtlinie enthält eine deutlich formulierte Grundsatzerklärung zur Beachtung der Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Verdächtigen oder beschuldigten Personen und ihrem Rechtsbeistand bei der Wahrnehmung des Rechts auf Zugang zu einem Rechtsbeistand. Dies umfasst auch Treffen, Schriftverkehr, Telefongespräche und sonstige nach nationalem Recht zulässige Kommunikationsformen. In der Vorschrift sind keine Umstände festgelegt, unter denen die Mitgliedstaaten von diesem Recht auf Vertraulichkeit abweichen könnten. Untermauert wird dies in Erwägungsgrund 33, in dem ausgeführt wird, dass die Vertraulichkeit der Kommunikation zwischen Verdächtigen oder beschuldigten Personen und ihrem Rechtsbeistand eine grundlegende Voraussetzung für die wirksame Wahrnehmung der Verteidigungsrechte und ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf ein faires Verfahren ist.

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten wendet diese Bestimmung ordnungsgemäß an. In einigen Mitgliedstaaten wurden jedoch Probleme im Zusammenhang mit einer teilweisen Umsetzung festgestellt. Diese Mängel betreffen die Tatsache, dass bestimmte Personengruppen in bestimmten Verfahrensstadien nicht berücksichtigt werden oder dass in den Rechtsvorschriften nicht auf bestimmte Kommunikationsmethoden wie Treffen, Telefongespräche, Schriftverkehr oder andere Möglichkeiten eingegangen wird. In vier Mitgliedstaaten sind Abweichungen von der Auflage der Vertraulichkeit gesetzlich zulässig, was die Einhaltung der Richtlinie beeinträchtigt.

3.5. Recht auf Benachrichtigung eines Dritten von dem Freiheitsentzug (Artikel 5)

3.5.1. Allgemeiner Grundsatz – Artikel 5 Absatz 1

Gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie haben Verdächtige oder beschuldigte Personen, denen die Freiheit entzogen ist, das Recht, mindestens eine Person, beispielsweise einen Angehörigen oder einen Arbeitgeber, unverzüglich von dem Freiheitsentzug benachrichtigen zu lassen, sofern sie dies wünschen.

In elf Mitgliedstaaten wurden Probleme im Zusammenhang mit einer teilweisen Umsetzung festgestellt. In vielen dieser Mitgliedstaaten ist unklar, ob Dritte unverzüglich benachrichtigt werden. In einer Reihe von Mitgliedstaaten ist das Recht, Dritte benachrichtigen zu lassen, auf bestimmte Situationen des Freiheitsentzugs oder bestimmte Gruppen von Verdächtigen oder beschuldigten Personen beschränkt. Bei einer kleinen Anzahl von Mitgliedstaaten beeinträchtigten Beschränkungen des in Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie festgelegten personenbezogenen Anwendungsbereichs auch die Umsetzung von Artikel 5 Absatz 1. Bedenklich war ferner, dass Anforderungen der Richtlinie nur in Bestimmungen zum Tragen

kommen, die die Bereitstellung von Informationen für den Verdächtigen oder die beschuldigte Person betreffen.

In mehreren anderen Mitgliedstaaten ist die ordnungsgemäße Umsetzung zweifelhaft. Dies hängt damit zusammen, dass Beschränkungen hinsichtlich der Personen gelten, die von dem Freiheitsentzug benachrichtigt werden können, oder dass Dritte unabhängig von den Wünschen der Person, der die Freiheit entzogen ist, benachrichtigt werden.

3.5.2. Vorübergehende Abweichungen – Artikel 5 Absatz 3

Nach Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie sind vorübergehende Abweichungen von der Anwendung des Rechts auf Benachrichtigung eines Dritten (einschließlich von Fällen, die Kinder betreffen, siehe *3.5.3.*) zulässig, wenn dies angesichts der besonderen Umstände des Falles durch einen der nachstehenden zwingenden Gründe gerechtfertigt ist:

a. die dringende Notwendigkeit der Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben oder für die Freiheit einer Person,
b. die dringende Notwendigkeit der Abwendung einer erheblichen Gefährdung eines Strafverfahrens.

Derartige Abweichungsmöglichkeiten sind in den Rechtsvorschriften von 18 Mitgliedstaaten vorgesehen. Die Bewertung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen ergab, dass Artikel 5 Absatz 3 zu den Bestimmungen zählt, bei denen die größten Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen.

Mehrere Mitgliedstaaten lassen Verweigerungen aus den in der Richtlinie genannten Gründen zu. Einige andere Mitgliedstaaten sehen jedoch Abweichungen vor, für die weniger restriktive, aber ähnliche Bedingungen gelten wie die in der Richtlinie festgelegten. In anderen Mitgliedstaaten gelten noch weniger strenge Bedingungen, unter denen das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten aufgehoben werden kann; dabei wird u. a. auf die Notwendigkeit verwiesen, „in Strafverfahren die Wahrheit festzustellen“, auf Situationen, in denen die Benachrichtigung „Strafverfahren gefährden würde“, auf eine „schwerwiegende Behinderung der Ermittlungen“ oder auf die „Aufklärung und Untersuchung des Falls“. Verweigerungen werden gegebenenfalls auch damit begründet, dass es notwendig ist, „den Zweck einer wichtigen Handlung zu erfüllen“, „eine Straftat zu verhindern“ oder eine „Aufweichung des Zwecks des Gewahrsams“ zu verhindern. Als weitere Begründungen werden in den nationalen Rechtsvorschriften „unangemessene Schwierigkeiten“, „unüberwindbare Probleme“ oder vage formulierte „berechtigte Gründe“ oder „sonstige Gründe“ angeführt.

3.5.3. Kinder betreffende Besonderheiten – Artikel 5 Absätze 2 und 4

In Artikel 5 Absätze 2 und 4 der Richtlinie sind besondere Regeln für Kinder festgelegt (die definiert werden als Personen, die das 18. Lebensjahr noch nicht vollendet haben). Nach Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie muss die Person, die Inhaberin der elterlichen Verantwortung für das Kind ist, möglichst rasch von dem Freiheitsentzug und den Gründen hierfür informiert werden, es sei denn, dies wäre dem Wohl des Kindes abträglich; in

letzterem Fall ist ein anderer geeigneter Erwachsener zu informieren. Kommen vorübergehende Abweichungen zur Anwendung, ist eine für den Schutz oder das Wohlergehen von Kindern zuständige Behörde unverzüglich von dem Freiheitsentzug des Kindes zu unterrichten (Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie). Damit soll vermieden werden, dass Kinder ohne Kontakt zur Außenwelt („Incommunicado-Haft“) festgehalten werden.

Spezielle Vorschriften mit besonderen Garantien für Kinder existieren in allen Mitgliedstaaten. Nach den Rechtsvorschriften in zehn Mitgliedstaaten ist es zulässig, dass ein anderer geeigneter Erwachsener informiert wird, falls die Benachrichtigung der Person, die Inhaberin der elterlichen Verantwortung ist, dem Wohl des Kindes abträglich wäre. Bei solchen Personen kann es sich um einen gegebenenfalls von dem Kind angegebenen anderen geeigneten Erwachsenen, eine für den Schutz von Minderjährigen zuständige Behörde oder einen Verfahrenspfleger (also einen gerichtlich bestellten Vormund des Kindes) handeln. In einer Reihe weiterer Mitgliedstaaten sieht der Gesetzgeber keine eindeutigen Mechanismen vor, die dem Wohl des Kindes Rechnung tragen. In drei Mitgliedstaaten geht aus den Rechtsvorschriften nicht eindeutig hervor, dass die Benachrichtigung möglichst rasch erfolgen muss. Ebenfalls im Hinblick auf Kinder hatten Beschränkungen des Geltungsbereichs in einigen wenigen Mitgliedstaaten eine unvollständige Umsetzung der Richtlinie zur Folge, da sich die Vorschrift nur auf Kinder bezieht, die formal nach nationalem Recht angeklagt sind oder die angeklagt oder befragt werden. In einem Mitgliedstaat fallen Minderjährige im Alter zwischen 16 und 18 Jahren unter die allgemeine Regelung, die für Erwachsene gilt, und haben keinen Anspruch auf die in Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie vorgesehene Sonderbehandlung.

Mehrere Mitgliedstaaten sehen die Möglichkeit vor, die Person, die Inhaberin der elterlichen Verantwortung ist, in Ausnahmefällen, in denen das Kind den Wunsch äußert, von einer Benachrichtigung abzusehen, nicht zu informieren. Eine solche Ausnahme ist in der Richtlinie nicht vorgesehen. In einem Mitgliedstaat lässt der Gesetzgeber eine Ausnahme von der Informationspflicht zu, wobei das Erfordernis der Benachrichtigung nicht nur aufgehoben werden kann, wenn diese dem Wohl des Kindes abträglich ist, sondern auch, „wenn andere Gründe dafür vorliegen“.

Die Hälfte der Mitgliedstaaten gestattet keine Ausnahme vom Recht auf Benachrichtigung der Person, die Inhaberin der elterlichen Verantwortung ist, oder eines anderen geeigneten Erwachsenen vom Freiheitsentzug eines Kindes nach Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie, während die andere Hälfte eine solche Ausnahme zulässt. In den meisten Rechtsvorschriften der zuletzt genannten Gruppe von Mitgliedstaaten sind die in Artikel 5 Absatz 4 festgelegten Garantien vorgesehen, während zwei Mitgliedstaaten diese Anforderungen überhaupt nicht umsetzten. In einem weiteren Mitgliedstaat ist nicht eindeutig gesetzlich vorgeschrieben, dass die für den Schutz oder das Wohlergehen von Kindern zuständige Behörde unverzüglich unterrichtet werden muss.

In einem Mitgliedstaat ist eine Abweichung von der Pflicht, eine für den Schutz oder das Wohlergehen von Kindern zuständige Behörde zu unterrichten, zulässig, wenn dies „den

Zweck der Durchführung einer wichtigen Handlung“ gefährden würde oder wenn eine solche Benachrichtigung mit „unangemessenen Schwierigkeiten“ verbunden wäre.

3.6. Recht auf Kommunikation mit Dritten während des Freiheitsentzugs (Artikel 6)

Gemäß Artikel 6 der Richtlinie ist sicherzustellen, dass Verdächtige oder beschuldigte Personen, denen die Freiheit entzogen ist, das Recht haben, unverzüglich mit mindestens einem von ihnen benannten Dritten, wie beispielsweise einem Angehörigen, zu kommunizieren (Artikel 6 Absatz 1). Die Ausübung dieses Rechts kann jedoch angesichts zwingender Erfordernisse oder verhältnismäßiger operativer Erfordernisse eingeschränkt oder aufgeschoben werden (Artikel 6 Absatz 2).

In den Rechtsvorschriften aller Mitgliedstaaten ist das Recht auf Kommunikation während des Freiheitsentzugs verankert. Das Recht kann als allgemeiner Grundsatz oder in Form ausführlicherer Vorschriften vorgesehen sein, in denen Zeit und Häufigkeit der Kommunikation oder spezielle Mittel der Kommunikation wie Telefon, Besuche oder Korrespondenz festgelegt sind. Entsprechende Regelungen sind oftmals nicht nur in strafrechtlichen Vorschriften zu finden, sondern auch in Vorschriften über die Verwaltung von Strafanstalten.

Es gibt jedoch Bedenken, dass viele Mitgliedstaaten i) nicht sicherstellen, dass das Recht auf Kommunikation mit Dritten unverzüglich ausgeübt werden kann, auch während des Polizeigewahrsams, und ii) dass sie Einschränkungen für den Geltungsbereich der Bestimmung vorsehen, die in der Richtlinie nicht vorgesehen sind. Obwohl die Möglichkeiten zur Einschränkung und Aufhebung des Rechts den Mitgliedstaaten einen breiten Ermessensspielraum bieten, geben die Rechtsvorschriften in einigen Mitgliedstaaten Anlass zu Bedenken, weil darin beispielsweise die Zahl und Dauer von Kontakten mit Dritten übermäßig beschränkt oder Kontakte auf nicht nachvollziehbare Weise sogar vollständig verboten werden.

3.7. Recht auf Kommunikation mit Konsularbehörden (Artikel 7)

In Artikel 7 der Richtlinie ist festgelegt, dass Verdächtige oder beschuldigte Personen, bei denen es sich nicht um Staatsangehörige handelt, das Recht haben, die Konsularbehörden des Staates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, unverzüglich von ihrem Freiheitsentzug informieren zu lassen und mit ihnen zu kommunizieren, falls sie dies wünschen. Nach Artikel 7 haben Verdächtige und beschuldigte Personen zudem das Recht auf Besuch durch ihre Konsularbehörden, das Recht, sich mit ihnen zu unterhalten und mit ihnen zu korrespondieren, sowie das Recht, dass ihre Konsularbehörden für eine rechtliche Vertretung sorgen.

Artikel 7 wurde von fast allen Mitgliedstaaten im Wesentlichen vollständig umgesetzt. Bestimmte potenzielle Lücken werden zumeist durch die unmittelbare Anwendbarkeit des

Wiener Übereinkommens über konsularische Beziehungen von 1963 [14], einschließlich Artikel 36 des Übereinkommens, geschlossen. Dies würde beispielsweise das Fehlen ausdrücklicher Bezugnahmen auf die Situation von Personen mit zwei oder mehr Staatsangehörigkeiten oder auf die Möglichkeit, dass für eine rechtliche Vertretung gesorgt wird, ausgleichen.

In etwa der Hälfte der Mitgliedstaaten bestehen jedoch Zweifel hinsichtlich der Übereinstimmung der Rechtsvorschriften mit der Richtlinie. In einigen Mitgliedstaaten gründen sich diese Zweifel auf potenzielle Abweichungen von diesem Recht und in einem Mitgliedstaat auf einen recht vagen Verweis auf die Kommunikation mit „verfügbaren Mitteln". Mit solchen Rechtsvorschriften und Verfahren kann dem beabsichtigten Zweck der nach Artikel 7 der Richtlinie gewährten Rechte gegebenenfalls nicht voll und ganz entsprochen werden (siehe Artikel 7 Absatz 3). In einigen anderen Mitgliedstaaten werden die Konsularbehörden immer informiert – unabhängig davon, ob die betreffende Person zustimmt. Ein solches Vorgehen steht nicht mit Artikel 7 Absatz 1 im Einklang, wonach die Information der Konsularbehörden von dem entsprechenden Wunsch der betreffenden Person abhängig gemacht wird.

3.8. Allgemeine Bedingungen für die Anwendung vorübergehender Abweichungen (Artikel 8)

In Artikel 8 der Richtlinie sind zusätzliche Bedingungen für die Anwendung vorübergehender Abweichungen nach Artikel 3 Absätze 5 und 6 und nach Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie festgelegt. Nach Artikel 8 Absatz 1 der Richtlinie sind Abweichungen nur unter folgenden Voraussetzungen zulässig: i) Sie sind verhältnismäßig und gehen nicht über das erforderliche Maß hinaus, ii) sie sind zeitlich eng begrenzt, iii) sie sind nicht ausschließlich durch die Art oder die Schwere der mutmaßlichen Straftat begründet, und iv) sie beeinträchtigen ein insgesamt faires Verfahren nicht. Entscheidungen über sämtliche Abweichungen dieser Art sind im Wege einer Einzelfallentscheidung entweder von einer Justizbehörde oder – unter der Bedingung, dass die Entscheidung einer richterlichen Kontrolle unterzogen werden kann – von einer anderen zuständigen Behörde zu treffen. Die in Artikel 3 Absätze 5 und 6 der Richtlinie vorgesehenen Abweichungen müssen auf der Grundlage einer ordnungsgemäß begründeten Entscheidung, die zu protokollieren ist, genehmigt werden.

Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie betrifft mögliche Abweichungen vom Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand. In den meisten Mitgliedstaaten, in denen solche Abweichungen vorgesehen sind und die Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie umgesetzt haben, darf die Entscheidung über Abweichungen von einer Behörde getroffen werden, die keine Justizbehörde ist; nur in einigen wenigen dieser Mitgliedstaaten muss eine Justizbehörde damit befasst werden. Aus den allgemeinen Verfahrensvorschriften lässt sich oftmals darauf schließen, dass sowohl das Erfordernis der begründeten Entscheidung als auch das Erfordernis der Protokollierung der Entscheidung umgesetzt wurden, wenn auch nicht

[14] http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf

wortwörtlich. Probleme hinsichtlich der Übereinstimmung mit der Richtlinie treten in mehreren Mitgliedstaaten auf, wo häufig nur ein Teil der Bestimmungen, nach denen Abweichungen zulässig sind, die geforderten Garantien aufweisen. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass eindeutige Vorschriften für die Protokollierung von Entscheidungen fehlen, aber auch auf das Fehlen von Vorschriften, in denen eine richterliche Kontrolle im Fall von Entscheidungen vorgesehen ist, die von Gremien getroffen werden, die keine Justizbehörden sind, und in geringerem Umfang darauf, dass es an Bestimmungen mangelt, die den begründeten Charakter von Entscheidungen betreffen.

Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie betrifft potenzielle Abweichungen vom Recht auf Benachrichtigung eines Dritten von dem Freiheitsentzug. In vielen Mitgliedstaaten, in denen solche Abweichungen vorgesehen sind und die Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie umgesetzt haben, darf die Entscheidung über Abweichungen von einer Behörde getroffen werden, die keine Justizbehörde ist; nur in einigen wenigen dieser Mitgliedstaaten muss eine Justizbehörde damit befasst werden. Umsetzungsprobleme traten nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten auf; sie waren auf das Fehlen von Vorschriften zurückzuführen, in denen eine richterliche Kontrolle im Fall von Entscheidungen vorgesehen ist, die von Gremien getroffen werden, die keine Justizbehörden sind, oder sogar darauf, dass die Bestimmungen von Artikel 8 Absatz 3 der Richtlinie überhaupt nicht umgesetzt wurden.

3.9. Verzicht (Artikel 9)

In dieser Bestimmung sind Garantien für den Fall vorgesehen, dass Verdächtige und beschuldigte Personen unabhängig davon, ob ihnen die Freiheit entzogen wurde, auf ihre Rechte gemäß Artikel 3 und Artikel 10 verzichten. In der Richtlinie ist festgelegt, dass der Verdächtige oder die beschuldigte Person in solchen Fällen eindeutige und ausreichende Informationen in einfacher und verständlicher Sprache über den Inhalt des betreffenden Rechts und die möglichen Folgen eines Verzichts auf dieses Recht erhalten muss. Diese Informationen können in mündlicher oder schriftlicher Form bereitgestellt werden. Verzichtserklärungen müssen freiwillig und unmissverständlich abgegeben werden. In Artikel 9 ist zudem festgelegt, dass der Verzicht und die Umstände der Verzichtserklärung zu Protokoll zu nehmen sind und dass Verdächtige und beschuldigte Personen den Verzicht jederzeit während des Strafverfahrens widerrufen können. Verdächtige und beschuldigte Personen müssen über die Möglichkeit, den Verzicht zu widerrufen, informiert werden. Der Widerruf ist ab dem Zeitpunkt wirksam, zu dem er erfolgt.

Eine beträchtliche Zahl von Mitgliedstaaten verfügt über Rechtsvorschriften, in denen die Möglichkeit, auf das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand zu verzichten, geregelt ist. In fünf Mitgliedstaaten gibt es keine Rechtsvorschriften dieser Art. Ein Mitgliedstaat bietet keine Möglichkeit, auf das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand zu verzichten; damit ist die Verteidigung stets verbindlich vorgeschrieben.

Zwar haben drei Mitgliedstaaten die Richtlinie fast wortwörtlich umgesetzt, doch wurden bei der Umsetzung von Artikel 9 zahlreiche Mängel festgestellt. Die Anforderungen von Artikel 9 Absätze 1 und 2 werden nur in einigen Mitgliedstaaten angemessen umgesetzt,

während in einer Reihe von anderen gravierende Umsetzungsprobleme festzustellen sind. Dies ist häufig darauf zurückzuführen, dass die Verdächtigen oder beschuldigten Personen bereitgestellten Informationen nicht über die in den einschlägigen Bestimmungen der Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung festgelegten Mindestanforderungen hinausgehen; so fehlen Informationen über die Folgen eines Verzichts. Im Hinblick auf Artikel 9 Absatz 3 kann die Umsetzung der Richtlinie nur in einigen wenigen Mitgliedstaaten als zufriedenstellend eingeschätzt werden.

In drei Mitgliedstaaten können nur Erwachsene auf das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand verzichten. In einem dieser Mitgliedstaaten wird zudem zwischen einem Verzicht auf das Recht auf rechtliche Vertretung und einem Verzicht auf das Recht, vor einer Befragung einen Rechtsbeistand zu konsultieren, unterschieden. Zwei Mitgliedstaaten sehen verzichtsbezogene Rechtsvorschriften lediglich im Zusammenhang mit Vorschriften darüber vor, was in diesen Mitgliedstaaten als „Pflichtverteidigung“ gilt, womit der obligatorische Charakter der Verteidigung aufgehoben wird.

3.10. Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls (Artikel 10)

3.10.1. Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand im Vollstreckungsmitgliedstaat – Artikel 10 Absätze 1 und 2

In Artikel 10 Absätze 1 und 2 der Richtlinie ist festgelegt, dass Personen, gegen die ein Europäischer Haftbefehl erlassen wurde (im Folgenden „gesuchte Personen“), nach ihrer Festnahme aufgrund des Haftbefehls das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand im Vollstreckungsmitgliedstaat haben. Gesuchten Personen müssen im Vollstreckungsmitgliedstaat unverzüglich ab dem Entzug der Freiheit das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand, das Recht, mit einem Rechtsbeistand, der sie vertritt, zusammenzutreffen und mit ihm zu kommunizieren, sowie das Recht, dass ihr Rechtsbeistand bei Verfahrenshandlungen zugegen ist und effektiv an ihnen teilnimmt, gewährt werden. Nimmt ein Rechtsbeistand an der Vernehmung teil, so ist dies unter Verwendung des Verfahrens für Aufzeichnungen nach dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats schriftlich festzuhalten.

In den meisten Mitgliedstaaten sieht der Gesetzgeber die sinngemäße Anwendung einiger oder aller Vorschriften, die Strafverfahren betreffen, vor. Dies bedeutet, dass die Rechte, die im Zusammenhang mit dem Europäischen Haftbefehl gewährt werden, im Wesentlichen dem Recht entsprechen, auf das Verdächtige und beschuldigte Personen bei nationalen Strafverfahren Anspruch haben. In fünf Mitgliedstaaten stützt sich die Umsetzung des Rechts auf Zugang zu einem Rechtsbeistand ausschließlich auf spezifische Vorschriften zur Regelung von Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls und zur Berücksichtigung der Rechte, die in diesem Zusammenhang im Rahmen der Richtlinie gewährt werden.

In 21 Mitgliedstaaten ist eindeutig sichergestellt, dass das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls nach der Festnahme gewährt wird (Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie). In vier Mitgliedstaaten ist die Garantie in Bezug auf den zeitlichen Aspekt weniger offensichtlich. Viele Mitgliedstaaten haben das Recht auf Teilnahme des Rechtsbeistands einer gesuchten Person an der Vernehmung (Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie) ordnungsgemäß umgesetzt.

Die sinngemäße Anwendung von Vorschriften zur Regelung von Strafverfahren hatte gewisse Probleme zur Folge, die die ordnungsgemäße Umsetzung von Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie betreffen. Zu diesen Problemen zählen eine recht vage Bezugnahme auf die Möglichkeit, „mit den verfügbaren Mitteln“ Kontakt zu einem Rechtsbeistand aufzunehmen, sowie die Beschränkung der Kommunikation zwischen der gesuchten Person und dem Rechtsbeistand auf eine halbe Stunde (siehe *3.3.2.1.* und *3.3.3.*). Da die Vorschriften für Strafverfahren sinngemäß angewendet werden, gelten in einigen Mitgliedstaaten gegebenenfalls Abweichungen vom Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in Strafverfahren auch für die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls; dies ist in Artikel 10 Absätze 1 und 2 der Richtlinie nicht vorgesehen.

3.10.2. Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand im Ausstellungsmitgliedstaat – Artikel 10 Absätze 4 und 5

Nach Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie hat die gesuchte Person das Recht, einen Rechtsbeistand im Ausstellungsmitgliedstaat zu benennen. Die Rolle dieses Rechtsbeistands besteht darin, den Rechtsbeistand im Vollstreckungsmitgliedstaat zu unterstützen, indem er diesen mit Informationen versorgt und berät, damit gesuchte Personen ihre Rechte in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls wirksam ausüben können. Die zuständige Behörde im Vollstreckungsmitgliedstaat muss gesuchte Personen unverzüglich nach dem Entzug der Freiheit über dieses Recht unterrichten. In Artikel 10 Absatz 5 der Richtlinie ist festgelegt, dass in Fällen, in denen gesuchte Personen, die das Recht, einen Rechtsbeistand im Ausstellungsmitgliedstaat zu benennen, wahrnehmen wollen und nicht bereits über solch einen Rechtsbeistand verfügen, die zuständige Behörde im Vollstreckungsmitgliedstaat verpflichtet ist, umgehend die zuständige Behörde im Ausstellungsmitgliedstaat zu unterrichten. Die zuständige Behörde jenes Mitgliedstaats muss den gesuchten Personen unverzüglich Informationen zur Verfügung stellen, um es ihnen zu erleichtern, dort einen Rechtsbeistand zu benennen.

Die Rechtsvorschriften in vier Mitgliedstaaten enthalten keinerlei dahingehende Verweise, dass gesuchte Personen das Recht haben, im Ausstellungsmitgliedstaat einen Rechtsbeistand zu benennen. In fünf Mitgliedstaaten ist nicht eindeutig sichergestellt, dass gesuchte Personen unverzüglich über dieses Recht unterrichtet werden (Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie).

Außerdem unterliegt der in Artikel 10 Absatz 5 der Richtlinie genannte Mechanismus der Zusammenarbeit vielfach keinen spezifischen Regeln. In den Rechtsvorschriften von sieben Mitgliedstaaten fehlt die Anforderung, dass die zuständige Behörde im Vollstreckungsmitgliedstaat in Fällen, in denen gesuchte Personen, die nicht bereits über

einen Rechtsbeistand im Ausstellungsmitgliedstaat verfügen, einen solchen benennen wollen, umgehend die zuständige Behörde im Ausstellungsmitgliedstaat unterrichtet. Ferner wurde von zehn Mitgliedstaaten die Anforderung, der zufolge die zuständige Behörde des Ausstellungsmitgliedstaats den gesuchten Personen unverzüglich Informationen zur Verfügung stellen muss, um es ihnen zu erleichtern, dort einen Rechtsbeistand zu benennen, nicht in innerstaatliches Recht umgesetzt.

3.10.3. Entsprechende Anwendung anderer in der Richtlinie vorgesehener Rechte – Artikel 10 Absatz 3

Gemäß Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie gelten die in den Artikeln 4, 5, 6, 7 und 9 der Richtlinie vorgesehenen Rechte entsprechend für Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls. Kommt eine vorübergehende Abweichung nach Artikel 5 Absatz 3 zur Anwendung, gilt Artikel 8 der Richtlinie ebenfalls für Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls.

Die Rechtsvorschriften der meisten Mitgliedstaaten über die Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls enthalten zudem Querverweise auf Vorschriften über Strafverfahren, in denen die Rechte von Verdächtigen und beschuldigten Personen geregelt sind. In einigen wenigen Mitgliedstaaten deckt diese entsprechende Anwendung jedoch nicht eindeutig alle bzw. nur einige der in den jeweiligen Bestimmungen der Richtlinie festgelegten Anforderungen ab. Dies betrifft beispielsweise das Recht auf Benachrichtigung eines Dritten und von Konsularbehörden bei Freiheitsentzug, das Recht auf Kommunikation mit Dritten und mit Konsularbehörden sowie Vorschriften für den Verzicht auf das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand.

Die entsprechende Anwendung von Vorschriften zur Regelung von Strafverfahren hat außerdem zur Folge, dass sich Probleme, die die vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung der in Artikel 10 Absatz 3 der Richtlinie genannten Artikel betreffen, wiederum nachteilig auf die Rechte in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls auswirken können.

3.11. Prozesskostenhilfe (Artikel 11)

In Artikel 11 der Richtlinie ist festgelegt, dass sie unbeschadet der nationalen Bestimmungen über die Prozesskostenhilfe gilt, die im Einklang mit der Charta der Grundrechte und der Europäischen Menschenrechtskonvention Anwendung finden. Dieser Bereich ist jetzt durch Rechtsvorschriften der EU abgedeckt: Richtlinie (EU) 2016/1919 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls.[15] Nach Artikel 12 dieser Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens am 5. Mai 2019 nachzukommen.

[15] ABl. L 297 vom 4.11.2016, S. 1. Berichtigung: ABl. L 91 vom 5.4.2017, S. 40.

3.12. Rechtsbehelfe (Artikel 12)

Gemäß Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie ist dafür zu sorgen, dass Verdächtigen oder beschuldigten Personen in Strafverfahren bei Verletzung ihrer Rechte nach dieser Richtlinie ein wirksamer Rechtsbehelf nach nationalem Recht zusteht. Dies gilt auch für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls.

Diese Bestimmung wurde von den Mitgliedstaaten im Wesentlichen korrekt umgesetzt. Rechtsbehelfe betreffen häufig das Recht, bei einem Gericht oder einer höherinstanzlichen zuständigen Behörde Rechtsmittel oder Beschwerde einzulegen oder auf anderem Weg die Unwirksamkeit oder Nichtigkeit von Verfahrenshandlungen zu erwirken, die einen wesentlichen Verstoß gegen die Verfahrensregeln und eine Verletzung der jeweiligen Rechte darstellen. Darüber hinaus können die Mitgliedstaaten Vorschriften für eine disziplinarrechtliche oder strafrechtliche Haftung, Entschädigung oder das Eingreifen einer öffentlichen Überwachungsstelle, wie eines Bürgerbeauftragten, vorsehen.

Was konkret das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand anbelangt, sind die Mitgliedstaaten nach Artikel 12 Absatz 1 verpflichtet, dafür zu sorgen, dass in Strafverfahren bei der Beurteilung von Aussagen von Verdächtigen oder beschuldigten Personen oder von Beweisen, die unter Missachtung ihres Rechts auf Zugang zu einem Rechtsbeistand erhoben wurden, oder in Fällen, in denen gemäß Artikel 3 Absatz 6 eine Abweichung von diesem Recht genehmigt wurde, die Verteidigungsrechte und die Einhaltung eines fairen Verfahrens beachtet werden. Nationale Vorschriften und Regelungen über die Zulässigkeit von Beweismitteln bleiben davon unberührt. Diese Bestimmung der Richtlinie trägt der einschlägigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Rechnung, in der durch das Bemühen um einen Ausgleich von Verteidigungsrechten und Ermittlungserfordernissen der Schwerpunkt auf ein faires Verfahren gelegt wird. Dieses Bemühen um einen Ausgleich wird in Erwägungsgrund 50 der Richtlinie unter Verwendung von Formulierungen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in der Rechtssache *Salduz*[16] näher erläutert.

Rechtsbehelfe in Fällen, in denen gegen Verteidigungsrechte verstoßen wurde, stehen in allen Mitgliedstaaten zur Verfügung. Die Rechtsvorschriften in einigen Mitgliedstaaten sehen explizite Vorschriften vor, die den Ausschluss von Beweisen oder die Nichtigkeit von Handlungen betreffen. In über der Hälfte der Mitgliedstaaten enthalten die Vorschriften zu Rechtsbehelfen eine Bezugnahme auf das fehlende Eingreifen eines Rechtsbeistands. In einigen Mitgliedstaaten werden Fälle, in denen eine Abweichung von dem Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand genehmigt wurde, eindeutig von solchen Vorschriften abgedeckt.

3.13. Schutzbedürftige Personen (Artikel 13)

Nach Artikel 13 der Richtlinie müssen bei der Anwendung dieser Richtlinie die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Verdächtigen und schutzbedürftigen beschuldigten Personen berücksichtigt werden.

[16] EGMR *Salduz gegen Türkei*, Beschwerde-Nr. 36391/02, insbesondere Randnummer 55.

Die Mitgliedstaaten verfolgen bei der Umsetzung von Artikel 13 der Richtlinie unterschiedliche Ansätze. Alle Mitgliedstaaten verfügen über besondere Vorschriften, die Menschen mit Behinderungen und Kinder betreffen. In einigen dieser Bestimmungen ist in allen Fällen oder unter bestimmten zusätzlichen Bedingungen die obligatorische Unterstützung durch einen Rechtsbeistand vorgesehen. In anderen einzelstaatlichen Bestimmungen wird darauf verwiesen, dass Behörden verpflichtet sind, Verdächtigen und beschuldigten Personen die Rechte zu erläutern oder zu prüfen, ob sie diese Rechte tatsächlich verstanden haben.

4. Schlussfolgerungen

Mit der Verabschiedung der Richtlinie sollte sichergestellt werden, dass das Recht von Verdächtigen oder beschuldigten Personen auf Zugang zu einem Rechtsbeistand und auf Kommunikation nach ihrer Festnahme sowohl bei Strafverfahren als auch bei Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls angewendet wird. Durch die Festlegung gemeinsamer europäischer Mindestnormen wirkt sich die Richtlinie erheblich auf den Schutz von Verdächtigen oder beschuldigten Personen in den Mitgliedstaaten aus. Damit ermöglicht sie eine konsequentere Durchsetzung der Rechte und Garantien, die in den Artikeln 47 und 48 der Charta der Grundrechte sowie in Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegt sind. Auf diese Weise trägt die Richtlinie zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedstaaten bei, wie im Fahrplan zur Stärkung der Verfahrensrechte von Verdächtigten oder Beschuldigten in Strafverfahren vorgesehen.

Insgesamt hat die Richtlinie einen EU-Mehrwert erbracht, indem sie den Schutz von an Strafverfahren beteiligten Bürgern verbessert hat, insbesondere in einigen Mitgliedstaaten, in denen das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand gerade in einem frühen Verfahrensstadium nicht allen Verdächtigen und beschuldigten Personen gewährt wurde. Außerdem ist das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in dem Mitgliedstaat, der einen Europäischen Haftbefehl ausstellt, nunmehr eindeutig festgeschrieben.

In welchem Maße sich die Richtlinie auf die einzelnen Mitgliedstaaten auswirkt, richtet sich nach den jeweiligen nationalen Strafrechtssystemen. Dieser Umsetzungsbericht macht deutlich, dass im Zusammenhang mit wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie in einigen Mitgliedstaaten weiterhin Schwierigkeiten bestehen. Dies betrifft insbesondere:

- den Geltungsbereich der in der Richtlinie vorgesehenen Rechte,
- den Umfang möglicher Abweichungen vom Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand,
- den Verzicht auf das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand und
- das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand in dem Mitgliedstaat, der einen Europäischen Haftbefehl ausstellt.

Diese Mängel können die ordnungsgemäße Umsetzung der anderen Richtlinien über Verfahrensrechte gefährden, besonders der Richtlinie (EU) 2016/1919 über

Prozesskostenhilfe in Strafverfahren, die sich auf diese Richtlinie stützt (siehe Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2016/1919). Die Richtlinie (EU) 2016/1919 musste von den Mitgliedstaaten bis 5. Mai 2019 umgesetzt werden.[17]

Die Bewertung zeigt ferner, dass die Richtlinie derzeit zwar nicht überarbeitet werden muss, ihre Umsetzung in nationales Recht und ihre Anwendung in der Praxis aber weiter verbessert werden sollten. Die Kommission wird die Einhaltung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten auch weiterhin überprüfen und alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung ihrer Bestimmungen in der ganzen Europäischen Union sicherzustellen.

[17] Siehe Berichtigung: ABl. L 91 vom 5.4.2017, S. 40.