130692/EU XXVII. GP
Eingelangt am 15/02/23

Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 14. Februar 2023
(OR. en)

6385/23

COPEN 38
DROIPEN 24
FREMP 40
JAI 162

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	1. Februar 2023
Empfänger:	Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2023) 44 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1919 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 44 final.

Anl.: COM(2023) 44 final

www.parlament.gv.at

EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 1.2.2023
COM(2023) 44 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/1919 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Oktober 2016 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls

www.parlament.gv.at

1. EINFÜHRUNG

Das Recht auf Prozesskostenhilfe ist in Artikel 47 Absatz 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union[1] und in Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe c der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten verankert.

Mit der Richtlinie (EU)2016/1919 über Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls[2] (im Folgenden „Richtlinie“) soll das Recht auf ein faires Verfahren in Strafverfahren gestärkt werden, indem gemeinsame Mindestvorschriften für das Recht auf Prozesskostenhilfe festgelegt werden.

Die Richtlinie ist das sechste Instrument, das auf der Grundlage von Artikel 82 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)[3] angenommen wurde. Dieser bildet die Rechtsgrundlage für den Erlass von Mindestvorschriften über „die Rechte des Einzelnen im Strafverfahren“. Die Richtlinie gilt in 25 Mitgliedstaaten.[4]

Die EU hat in diesem Bereich die folgenden fünf anderen Richtlinien verabschiedet:

- die Richtlinie über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen[5]
- die Richtlinie über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren[6]
- die Richtlinie über das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand und auf Kommunikation mit Dritten während des Freiheitsentzugs[7]
- die Richtlinie über die Stärkung bestimmter Aspekte der Unschuldsvermutung und des Rechts auf Anwesenheit in der Verhandlung in Strafverfahren[8] und
- die Richtlinie über Verfahrensgarantien für Kinder[9]

[1] ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.
[2] ABl. L 297 vom 4.11.2016, S. 1. Berichtigung: ABl. L 91 vom 5.4.2017, S. 40.
[3] ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 47.
[4] Nach den Protokollen Nr. 21 bzw. 22 sind Irland und Dänemark nicht durch die Richtlinie gebunden. Daher werden sie in dieser Bewertung nicht berücksichtigt.
[5] Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetschleistungen und Übersetzungen in Strafverfahren (ABl. L 280 vom 26.10.2010, S. 1).
[6] Richtlinie 2012/13/EU über das Recht auf Belehrung und Unterrichtung in Strafverfahren (ABl. L 142 vom 1.6.2012, S. 1).
[7] 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 (ABl. L 294 vom 6.11.2013, S. 1).
[8] 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).
[9] 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).

Die Richtlinien tragen zur Stärkung des gegenseitigen Vertrauens bei und stärken somit den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Urteilen und anderen gerichtlichen Entscheidungen.

Die Europäische Kommission hat zu den ersten vier Richtlinien bereits Berichte über die Umsetzung veröffentlicht.[10] Nach Artikel 10 Absatz 2 der Richtlinie ist die Kommission in ähnlicher Weise verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht über die Umsetzung der Richtlinie vorzulegen.

Der vorliegende Bericht stützt sich in erster Linie auf Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission durch Mitteilung nationaler Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie übermittelt haben. Er stützt sich auch auf öffentlich zugängliche Informationen der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte[11] und auf von der Kommission finanzierte Studien externer Interessenträger.[12]

Im Mittelpunkt des Berichts stehen die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten bisher zur Umsetzung der Richtlinie[13] ergriffen haben. In dem Bericht wird bewertet, ob die Mitgliedstaaten die Richtlinie vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt haben und ob die nationalen Rechtsvorschriften die Ziele der Richtlinie verwirklichen und ihre Anforderungen erfüllen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat die Richtlinie 2013/48/EU bisher mehrfach[14] ausgelegt. Diese Auslegung ist auch für die Bewertung der Einhaltung der Richtlinie relevant und wurde in diesem Bericht berücksichtigt.

2. ALLGEMEINE BEWERTUNG

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie musste die Richtlinie von den Mitgliedstaaten bis zum 25. Mai 2019 in nationales Recht umgesetzt werden. Zu diesem Zeitpunkt hatten vier Mitgliedstaaten – Deutschland, Griechenland, Kroatien und Malta – der Kommission nicht alle erforderlichen Maßnahmen mitgeteilt. Daher beschloss die Kommission im Juli 2019,

[10] COM(2018) 857 final, COM(2018) 858 final, COM(2019) 560 final und COM(2021) 144 final.

[11] Studie der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, „Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and European arrest warrant proceeding“ (Praktische Anwendung von Rechten: Zugang zu einem Rechtsbeistand und Verfahrensrechte in Strafverfahren und Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls). Abrufbar unter Rights in practice: access to a lawyer and procedural rights in criminal and European arrest warrant proceedings (europa.eu).

[12] Siehe beispielsweise das vom ungarischen Helsinki-Komitee koordinierte Projekt über das Recht auf einen Rechtsbeistand und auf Prozesskostenhilfe in Strafverfahren in fünf europäischen Ländern, vergleichender Bericht abrufbar unter Right_to_lawyer_and_legal_aid_COMPARATIVE_REPORT_2018.pdf (helsinki.hu), und das vom Litauischen Institut für Recht geleitete Projekt „Enhancing the quality of Legal Aid: Common Standards for Different Countries“ (Verbesserung der Qualität der Prozesskostenhilfe: Gemeinsame Standards für verschiedene Länder), Informationen abrufbar unter Enhancing the quality of Legal Aid: Common Standards for Different Countries | LTI (teise.org).

[13] Die Kommission hat im Januar und Oktober 2018 zwei Sachverständigensitzungen mit Vertretern der Mitgliedstaaten organisiert, um die Arbeiten der Mitgliedstaaten zur Umsetzung und Anwendung der Richtlinie zu erörtern und zu erleichtern.

[14] Siehe insbesondere die Urteile vom 5. Juni 2018, Kolev u. a., C-612/15, vom 19. September 2019, Rayonna prokuratura Lom, C-467/18, und vom 12. März 2020, VW, C-659/18.

www.parlament.gv.at

gegen diese Mitgliedstaaten auf der Grundlage von Artikel 258 AEUV Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen einzuleiten. Alle diese Mitgliedstaaten sind inzwischen dieser Verpflichtung nachgekommen, und die Vertragsverletzungsverfahren wurden eingestellt.

Der Ansatz zur Umsetzung der Richtlinie unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten. Einige Mitgliedstaaten führten neben rechtlichen oder praktischen Umsetzungsmaßnahmen spezifische Maßnahmen zur ausdrücklichen Umsetzung der in der Richtlinie verankerten Rechte ein. In anderen Mitgliedstaaten wurde davon ausgegangen, dass die bestehenden Maßnahmen bereits weitgehend den Anforderungen der Richtlinie entsprechen, und es wurden keine spezifischen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie erlassen.

Auch wenn dem Fehlen spezifischer Umsetzungsbestimmungen bisweilen zumindest teilweise durch praktische Umsetzungsmaßnahmen und die Rechtsprechung abgeholfen wird, ist dies nicht immer der Fall. In einer Reihe von Mitgliedstaaten (22) reichen die nationalen Bestimmungen daher nicht aus, um bestimmte wesentliche Bestimmungen der Richtlinie vollständig einzuhalten. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Anwendungsbereich der nationalen Maßnahmen enger gefasst ist als in Artikel 2 der Richtlinie festgelegt (elf Mitgliedstaaten sind davon betroffen).

Bei der Bewertung der Einhaltung der Vorschriften wurden in 22 Mitgliedstaaten weitere Mängel aufgedeckt, insbesondere in Bezug auf die Vorschrift, dass Prozesskostenhilfe unverzüglich und spätestens vor der Befragung der betroffenen Person oder vor der Durchführung von Ermittlungs- oder Beweiserhebungshandlungen zu bewilligen ist.

Ein solcher Verstoß gegen die Einhaltung aller Bestimmungen der Richtlinie beeinträchtigt die Wirksamkeit der in der Richtlinie vorgesehenen Rechte. Die Kommission wird alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um alle festgestellten Mängel zu beheben, einschließlich der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren gemäß Artikel 258 AEUV.

3. BEWERTUNG BESTIMMTER ASPEKTE

3.1. Anwendungsbereich (Artikel 2)

In Artikel 2 Absatz 1 wird der Anwendungsbereich der Richtlinienbestimmungen festgelegt. Die Richtlinie findet Anwendung auf Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren, die ein Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand nach Maßgabe der Richtlinie 2013/48/EU haben und

a) denen die Freiheit entzogen ist,

b) die nach Maßgabe des Unionsrechts oder des nationalen Rechts die Unterstützung eines Rechtsbeistands erhalten müssen oder

c) deren Anwesenheit bei einer Ermittlungs- oder Beweiserhebungshandlung vorgeschrieben oder zulässig ist, einschließlich mindestens die folgenden Handlungen:

i) Identifizierungsgegenüberstellungen
ii) Vernehmungsgegenüberstellungen
iii) Tatortrekonstruktionen

In vielen Mitgliedstaaten (14) stehen die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Rechte aus der Richtlinie im Einklang mit der Richtlinie, auch wenn damit Artikel 2 Absatz 1 nicht ausdrücklich umgesetzt wird. Gleichwohl wurden in den nationalen Rechtsvorschriften von elf Mitgliedstaaten Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften festgestellt. Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 2 Absatz 1 sind besonders schwerwiegend, da sie sich häufig auch auf den Anwendungsbereich der nationalen Vorschriften zur Umsetzung bestimmter Rechte aus der Richtlinie auswirken. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Verdächtige im Sinne der Richtlinie auf nationaler Ebene nicht als solche anerkannt werden, wenn Prozesskostenhilfe nur verfügbar ist, wenn förmliche Anklagen erhoben werden, oder wenn die nationalen Rechtsvorschriften nicht alle Formen des Freiheitsentzugs abdecken, für die Prozesskostenhilfe bewilligt werden sollte.

Nach Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie gelten die Rechte der Richtlinie für gesuchte Personen, die ab dem Zeitpunkt ihrer Festnahme im Vollstreckungsmitgliedstaat nach Maßgabe der Richtlinie 2013/48/EU das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand haben. In zwölf Mitgliedstaaten wurden Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften festgestellt, weil die Anforderung „ab dem Zeitpunkt ihrer Festnahme“ nicht umgesetzt wurde.

Von allen Mitgliedstaaten haben sieben von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, geringfügige Zuwiderhandlungen vom Anwendungsbereich der Umsetzungsmaßnahmen auszunehmen (Artikel 2 Absatz 4 der Richtlinie). Die meisten Mitgliedstaaten (fünf), die von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht haben, halten sich an die in der Richtlinie festgelegten Beschränkungen, die Rechtsvorschriften von zwei Mitgliedstaaten scheinen jedoch nicht vollständig mit der Richtlinie in Einklang zu stehen.

3.2. Begriffsbestimmung (Artikel 3)

Nach Artikel 3 der Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Prozesskostenhilfe“ im Sinne der Richtlinie die Bereitstellung finanzieller Mittel durch einen Mitgliedstaat für die Unterstützung durch einen Rechtsbeistand, sodass das Recht auf Zugang zu einem Rechtsbeistand wahrgenommen werden kann. In Erwägungsgrund 8 der Richtlinie heißt es: „Die Prozesskostenhilfe sollte die Kosten der Verteidigung von Verdächtigen, von beschuldigten Personen und von gesuchten Personen decken. Bei der Bewilligung von Prozesskostenhilfe sollte es den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten erlaubt sein, Verdächtige, beschuldigte Personen oder gesuchte Personen je nach ihren finanziellen Möglichkeiten zu verpflichten, einen Teil der Kosten selbst zu tragen.“

Abgesehen von den Ausführungen in Erwägungsgrund 8 wird die Frage der Rückzahlung der Prozesskostenhilfe in der Richtlinie nicht direkt behandelt, obwohl sie von Bedeutung ist. Dennoch können sich in einigen Fällen die nationalen Bestimmungen über die Rückzahlung

der Prozesskostenhilfe auf die Bewertung spezifischer Anforderungen der Richtlinie in Bezug auf den Zeitpunkt der Entscheidung über die Prozesskostenhilfe oder die Rechtssicherheit auswirken.

Von allen Mitgliedstaaten ermöglichen 19 eine Rückzahlung der Prozesskostenhilfe in einem oder mehreren bestimmten Fällen, wie beispielsweise:

- in zwölf Mitgliedstaaten im Falle einer Verurteilung unter gebührender Berücksichtigung der finanziellen und/oder familiären Situation der Person oder sogar unabhängig von dieser Situation oder wenn das Strafverfahren aufgrund von Umständen eingestellt wird, die die Person nicht entlasten, wie z. B. Ablauf der Verjährungsfrist oder Amnestie,
- in acht Mitgliedstaaten, wenn sich herausstellt, dass die Person keinen Anspruch auf Prozesskostenhilfe hatte, falsche Angaben gemacht hat, nicht kooperiert oder die Prozesskostenhilfe missbraucht hat oder den Behörden nicht mitgeteilt hat, dass die Gründe für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe nicht mehr bestehen, oder wenn die Kosten für die Prozesskostenhilfe fahrlässig entstanden sind und
- in vier Mitgliedstaaten, wenn sich die finanzielle Lage des Empfängers von Prozesskostenhilfe verbessert hat.

3.3. Prozesskostenhilfe in Strafverfahren (Artikel 4)

Nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Verdächtige und beschuldigte Personen ein Recht auf Prozesskostenhilfe haben, wenn ihnen die ausreichenden Mittel zur Bezahlung eines Rechtsbeistands fehlen (Bedürftigkeitsprüfung) und/oder wenn das im Interesse der Rechtspflege erforderlich ist (Prüfung der materiellen Kriterien). Dies lässt den Mitgliedstaaten einen gewissen Ermessensspielraum. Grundsätzlich können sie die Struktur ihrer verschiedenen Prozesskostenhilfesysteme beibehalten, solange die Anwendung ihrer einschlägigen nationalen Vorschriften die Rechte und Verfahrensgarantien, die gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und der Europäischen Menschenrechtskonvention in ihrer Auslegung durch den Gerichtshof und den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gewährleistet werden, nicht einschränkt oder beeinträchtigt (Erwägungsgrund 17 letzter Satz der Richtlinie).

Im entsprechenden Erwägungsgrund 18 der Richtlinie heißt es: „Die Mitgliedstaaten sollten praktische Regelungen für die Bereitstellung der Prozesskostenhilfe einführen. In diesen Regelungen könnte festgelegt werden, dass Prozesskostenhilfe auf Antrag eines Verdächtigen, einer beschuldigten Person oder einer gesuchten Person bewilligt wird. Insbesondere angesichts der Bedürfnisse schutzbedürftiger Personen sollte ein solcher Antrag jedoch keine materiellrechtliche Voraussetzung für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe sein.“

Es wurde festgestellt, dass in drei Mitgliedstaaten ein förmlicher Antrag auf Prozesskostenhilfe gestellt werden muss und keine Möglichkeit besteht, die Prozesskostenhilfe von Amts wegen zu bewilligen. Daher kann das Erfordernis, in diesen Mitgliedstaaten einen förmlichen Antrag zu stellen, die Wirkung einer materiellrechtliche

Voraussetzung für die Gewährung von Prozesskostenhilfe im Sinne von Erwägungsgrund 18 der Richtlinie haben. In einem dieser Mitgliedstaaten wird dies jedoch dadurch abgemildert, dass im nationalen Recht sichergestellt wird, dass die Strafverfolgungsbehörden die betroffene Person über ihr Recht auf Prozesskostenhilfe informieren, und dass die nationale Anwaltskammer die Kosten und Gebühren vorstrecken kann, bis eine förmliche Entscheidung ergeht.

Während fünf Mitgliedstaaten nur eine Bedürftigkeitsprüfung und drei Mitgliedstaaten nur eine Prüfung der materiellen Kriterien durchführen, nehmen 16 Mitgliedstaaten sowohl eine Bedürftigkeitsprüfung als auch eine Prüfung der materiellen Kriterien vor. Von allen Mitgliedstaaten hat ein Mitgliedstaat nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, das Recht auf Prozesskostenhilfe von einer Bedürftigkeitsprüfung oder einer Prüfung der materiellen Kriterien abhängig zu machen. Folglich ist das Recht auf Prozesskostenhilfe nicht an Bedingungen geknüpft, und der Mitgliedstaat hat Artikel 4 Absätze 2, 3 und 4 nicht umgesetzt, da er im nationalen Kontext nicht anwendbar ist.

In 19 der Mitgliedstaaten, in denen eine Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen wird, scheint das nationale Recht mit Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie im Einklang zu stehen, in dem es heißt: „Wenn ein Mitgliedstaat eine Bedürftigkeitsprüfung vornimmt, trägt er sämtlichen relevanten und objektiven Kriterien Rechnung, zu denen beispielsweise Einkommen, Vermögen und familiäre Verhältnisse der betroffenen Person, die Kosten der Unterstützung durch einen Rechtsanwalt und der Lebensstandard in diesem Mitgliedstaat gehören, um festzustellen, ob ein Verdächtiger oder eine beschuldigte Person gemäß den in diesem Mitgliedstaat geltenden Kriterien nicht über ausreichende Mittel zur Bezahlung der Unterstützung durch einen Rechtsanwalt verfügen.“ Die Mitgliedstaaten, die eine Bedürftigkeitsprüfung vornehmen, verwenden verschiedene Kriterien, um den Anspruch auf Prozesskostenhilfe zu bestimmen. Von allen Mitgliedstaaten stützen sich neun auf Generalklauseln, die sich beispielsweise allgemein auf die sozioökonomische oder finanzielle Lage des Antragstellers beziehen und somit mehr Flexibilität zulassen. Zwölf Mitgliedstaaten hingegen haben detailliertere Bestimmungen mit spezifischen Kriterien und/oder einem festen Schwellenwert festgelegt. Nur in zwei Mitgliedstaaten, die eine Bedürftigkeitsprüfung vornehmen, entsprechen die nationalen Maßnahmen nicht vollständig Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie. In einem Fall ist dies auf die Annahme zurückzuführen, dass bestimmte Kategorien von Verdächtigen und beschuldigten Personen über ein Einkommen verfügen, das über dem Schwellenwert für den Zugang zu Prozesskostenhilfe liegt. Eine derartige Vermutung schließt auch die Möglichkeit aus, in künftigen Verfahren Prozesskostenhilfe zu erhalten, und zwar unabhängig von der Art des Verfahrens und der verfahrensrechtlichen Stellung der betreffenden Person. Zum anderen ist die Nichteinhaltung von Artikel 4 Absatz 3 auf das Fehlen spezifischer Kriterien für die Bewertung der finanziellen Situation der betreffenden Person zurückzuführen, verbunden mit der Tatsache, dass die Bedürftigkeitsprüfung erst am Ende des Verfahrens bei der Entscheidung über die mögliche Rückzahlung der Prozesskostenhilfe angewandt wird.

Nach Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten, wenn sie eine Prüfung der materiellen Kriterien vornehmen, der Schwere der Straftat, der Komplexität des Falles und der Schwere der zu erwartenden Strafe Rechnung tragen, damit festgestellt werden kann, ob die Bewilligung von Prozesskostenhilfe im Interesse der Rechtspflege erforderlich

ist. Von allen Mitgliedstaaten, die eine Prüfung der materiellen Kriterien vornehmen, haben sieben spezifische Kriterien für solche Prüfungen im engeren Sinne festgelegt. Die überwiegende Mehrheit (18) der Mitgliedstaaten, die eine Prüfung der materiellen Kriterien vornehmen, haben Systeme für die Pflichtverteidigung, die einer Prüfung der materiellen Kriterien im Sinne von Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie gleichkommen (siehe Abschnitt 3.1 dieses Berichts). Die nationalen Rechtsvorschriften von fünf Mitgliedstaaten enthalten ebenfalls allgemeine Verweise auf das Interesse der Rechtspflege, aber nur ein Mitgliedstaat, der eine Prüfung der materiellen Kriterien vornimmt, stützt sich ausschließlich auf einen solchen allgemeinen Verweis. In diesem Mitgliedstaat wendet das Gericht das Kriterium „Interesse der Rechtspflege“ je nach den Umständen des Falles nach eigenem Ermessen an. Wenn Verdächtige oder beschuldigte Personen die Voraussetzungen für die Bedürftigkeitsprüfung erfüllen, geht das Gericht nach Berichten von Beteiligten jedoch automatisch davon aus, dass die Bewilligung von Prozesskostenhilfe im Interesse der Rechtspflege liegt, und betrachtet daher auch die Voraussetzungen für die Prüfung der materiellen Kriterien als erfüllt.

In Artikel 4 Absatz 4 Satz 2 der Richtlinie sind die Fälle aufgeführt, in denen die Voraussetzungen für die Prüfung der materiellen Kriterien als erfüllt angesehen werden müssen, und zwar:

a) wenn ein Verdächtiger oder eine beschuldigte Person in jeder Phase des Verfahrens im Anwendungsbereich die Richtlinie einem zuständigen Gericht oder einem zuständigen Richter zur Entscheidung über eine Haft vorgeführt wird und

b) wenn er sich in Haft befindet.

In elf Mitgliedstaaten, die eine Prüfung der materiellen Kriterien vornehmen, wurden hauptsächlich Probleme hinsichtlich der Einhaltung der unter Buchstabe a oben genannten Voraussetzung festgestellt. Diese Probleme betreffen vor allem Fälle, in denen eine Entscheidung über die Untersuchungshaft getroffen wird, während einer Person (noch) nicht die Freiheit entzogen wurde. Allerdings wurden auch in Fällen, in denen eine Person bereits von der Polizei in Gewahrsam genommen wurde, Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften festgestellt.

Nach Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Prozesskostenhilfe unverzüglich und spätestens vor einer Befragung durch die Polizei, eine andere Strafverfolgungsbehörde oder eine Justizbehörde oder vor der Durchführung einer der in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie genannten Ermittlungs- oder Beweiserhebungshandlungen bewilligt wird. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass 14 Mitgliedstaaten eine vorläufige Prozesskostenhilfe oder eine Dringlichkeits-Prozesskostenhilfe gewähren. Dennoch wurden in 22 Mitgliedstaaten Probleme mit der Einhaltung von Artikel 4 Absatz 5 festgestellt. In vielen dieser Mitgliedstaaten (17) kann der Zugang zu einem Rechtsbeistand rechtzeitig gewährt werden (in Anwendung der Richtlinie 2013/48/EU), das Recht auf (vorläufige) Prozesskostenhilfe gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie ist jedoch nicht eindeutig geregelt. Diese Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften hängen mit der nicht ordnungsgemäßen Umsetzung des Anwendungsbereichs der Richtlinie und mit dem Zeitpunkt der Bewilligung von Prozesskostenhilfe im Allgemeinen und in bestimmten Fällen zusammen. Außerdem wurden Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften in den Fällen festgestellt, bei

denen die Einreichung eines förmlichen Antrags eine wesentliche Voraussetzung für die Bewilligung von Prozesskostenhilfe ist.

3.4. Prozesskostenhilfe in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls (Artikel 5)

Nach Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten, die einen Europäischen Haftbefehl vollstrecken, sicherstellen, dass Personen, die aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesucht werden, ab dem Zeitpunkt ihrer Festnahme in diesem Mitgliedstaat bis zu ihrer Übergabe oder bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Entscheidung, diese nicht zu übergeben, rechtskräftig geworden ist, Anspruch auf Prozesskostenhilfe haben.

Von allen Mitgliedstaaten haben fünf das Recht auf Prozesskostenhilfe für Personen, die aufgrund eines Europäischen Haftbefehls gesucht werden, ausdrücklich durch spezifische, eigenständige Bestimmungen umgesetzt. In den Rechtsvorschriften einer großen Mehrheit (20) der Mitgliedstaaten wird dagegen auf die allgemeinen Bestimmungen über die Prozesskostenhilfe in Strafverfahren verwiesen.

Bei 15 Mitgliedstaaten wurden Probleme hinsichtlich der Einhaltung von Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie festgestellt, die hauptsächlich darauf zurückzuführen sind, dass die Anforderung „ab dem Zeitpunkt ihrer Festnahme“ nicht umgesetzt wurde, wie bereits in Bezug auf Artikel 2 Absatz 2 erwähnt (siehe Abschnitt 3.1 dieses Berichts). Andere in sechs Mitgliedstaaten festgestellte Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften stehen im Zusammenhang mit nationalen Vorschriften, die die Bewilligung von Prozesskostenhilfe von einem förmlichen Antrag abhängig machen, oder mit der nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der Fristen für die Entscheidung über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe, d. h., dass zwar grundsätzlich ein Anspruch auf Prozesskostenhilfe ab dem Zeitpunkt der Festnahme besteht, dieser aber nicht gewährleistet ist, bis eine Entscheidung getroffen wurde.

Nach Artikel 5 Absatz 2 müssen die Mitgliedstaaten, die einen Europäischen Haftbefehl ausstellen, sicherstellen, dass gesuchte Personen, gegen die ein Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls zum Zwecke der Strafverfolgung anhängig ist und die gemäß Artikel 10 Absätze 4 und 5 der Richtlinie 2013/48/EU ihr Recht auf Benennung eines Rechtsbeistands im Ausstellungsmitgliedstaat zur Unterstützung des Rechtsbeistands im Vollstreckungsmitgliedstaat wahrnehmen, insoweit Anspruch auf Prozesskostenhilfe im Ausstellungsmitgliedstaat für die Zwecke eines solchen Verfahrens im Vollstreckungsmitgliedstaat haben, als Prozesskostenhilfe erforderlich ist, um den wirksamen Zugang zu den Gerichten zu gewährleisten. Die nationalen Rechtsvorschriften in zwölf Mitgliedstaaten stehen nicht in vollem Umfang im Einklang mit Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie, was hauptsächlich auf das Fehlen spezifischer Bestimmungen zur Umsetzung der Richtlinienanforderung oder auf das Fehlen eindeutiger Querverweise zurückzuführen ist, die die Anwendung der Bestimmungen über Strafverfahren oder Prozesskostenhilfe auf Verfahren zur Vollstreckung des Europäischen Haftbefehls ausweiten.

Nach Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie kann der Anspruch auf Prozesskostenhilfe nach Artikel 5 Absätze 1 und 2 von einer Bedürftigkeitsprüfung gemäß Artikel 4 Absatz 3 der

www.parlament.gv.at

Richtlinie abhängig gemacht werden, der sinngemäß gilt. Diese Bestimmung sieht jedoch nicht die Möglichkeit einer Prüfung der materiellen Kriterien gemäß Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie vor. Mehr als die Hälfte (15) der Mitgliedstaaten hat sich für die Durchführung einer Bedürftigkeitsprüfung gemäß Artikel 5 Absatz 3 entschieden. In vier Mitgliedstaaten wurden jedoch Probleme bei der Einhaltung der Vorschriften festgestellt, die auf Folgendes zurückzuführen sind: i) die Durchführung einer Prüfung der materiellen Kriterien zusätzlich zu einer Bedürftigkeitsprüfung, ii) mangelnde Klarheit darüber, ob nur eine Bedürftigkeitsprüfung durchgeführt wird oder iii) Mängel bei der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie, die sich auch auf die Übereinstimmung der nationalen Rechtsvorschriften mit Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie auswirken (siehe Abschnitt 3.3 dieses Berichts).

3.5. Entscheidungen über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe (Artikel 6)

Nach Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie müssen Entscheidungen über die Bewilligung oder Ablehnung von Prozesskostenhilfe und über die Bestellung von Rechtsbeiständen unverzüglich von einer zuständigen Behörde getroffen werden. Die Mitgliedstaaten müssen auch geeignete Maßnahmen ergreifen, damit dafür gesorgt ist, dass die zuständige Behörde ihre Entscheidungen mit Sorgfalt trifft und dabei die Rechte der Verteidigung wahrt.

In Erwägungsgrund 24 der Richtlinie wird erläutert, dass es sich bei der zuständigen Behörde um eine unabhängige Behörde handeln sollte, die für Entscheidungen über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe zuständig ist, oder um ein Gericht, einschließlich eines Einzelrichters. In dringenden Fällen sollte jedoch auch eine vorübergehende Einbeziehung der Polizei und der Staatsanwaltschaft möglich sein, sofern es für die rechtzeitige Bewilligung von Prozesskostenhilfe erforderlich ist.

In den meisten (23) Mitgliedstaaten wird die Entscheidung über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe von einem Gericht oder Richter und/oder von Prozesskostenhilfestellen getroffen. Die einzelnen Rechtsbeistände werden in der Regel in Zusammenarbeit mit den nationalen Anwaltsvereinigungen (in der Regel der Anwaltskammer) zugewiesen. Die Zuweisung von Rechtsbeiständen erfolgt entweder auf der Grundlage von Listen oder elektronischen Verzeichnissen von Rechtsbeiständen, die von Anwaltsvereinigungen zur Verfügung gestellt oder verwaltet werden, oder in einzelnen Fällen durch die Anwaltsvereinigung selbst. In zwei Mitgliedstaaten wird die Prozesskostenhilfe vollständig von den nationalen Anwaltskammern und ihren Mitgliedern organisiert. In vier Mitgliedstaaten hingegen sind die Anwaltskammern nicht direkt beteiligt.

In sechs Mitgliedstaaten können auch Polizei und Staatsanwaltschaft in den folgenden Fällen an der Entscheidung über Prozesskostenhilfe beteiligt werden: i) bei bestimmten Verfahrensarten oder Verfahrensphasen, ii) unter besonderen Umständen, wie dem Freiheitsentzug einer verdächtigten oder beschuldigten Person, iii) wenn die Pflichtverteidigung Anwendung findet oder iv) in Bezug auf bestimmte Arten von Prozesskostenhilfe.

In mehr als der Hälfte (15) der Mitgliedstaaten wurden Probleme bei der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie festgestellt. Diese Probleme hängen hauptsächlich mit dem Zeitpunkt der Entscheidung über die Prozesskostenhilfe zusammen (Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung von Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie, die sich auch auf die Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie auswirken) und/oder mit der Anforderung, dass eine zuständige Behörde die Entscheidung treffen muss.

In fünf Mitgliedstaaten wurden Probleme bei der Einhaltung von Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie festgestellt, nach dem Verdächtige, beschuldigte Personen und gesuchte Personen schriftlich informiert werden, wenn ihr Antrag auf Prozesskostenhilfe teilweise oder ganz abgewiesen wird.

3.6. Qualität der mit der Prozesskostenhilfe verbundenen Dienstleistungen und Schulung (Artikel 7)

Nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen— auch finanzieller Art—, treffen, um sicherzustellen, dass

a) ein wirksames System der Prozesskostenhilfe von angemessener Qualität besteht und

b) die Qualität der mit der Prozesskostenhilfe verbundenen Dienstleistungen angemessen ist, um die Fairness des Verfahrens zu wahren, wobei die Unabhängigkeit der Rechtsberufe gebührend zu achten ist.

Diese Anforderung der Richtlinie ist auch eine Frage der praktischen Umsetzung, die nicht immer durch legislative Maßnahmen erfolgen muss, wenn es einen geeigneten Rechtsrahmen gibt. In drei Mitgliedstaaten konnten jedoch keine spezifischen Vorschriften im nationalen Recht zur Umsetzung von Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie ermittelt werden. In elf Mitgliedstaaten, die spezifische Maßnahmen in Bezug auf Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie ergriffen haben, wurden ebenfalls Probleme festgestellt. Diese Probleme sind vor allem auf die Unterfinanzierung des Prozesskostenhilfesystems, die niedrigeren Honorare der Rechtsbeistände oder die Unzulänglichkeit der Auswahlsysteme für Rechtsbeistände zurückzuführen, was sich negativ auf die Qualität der Prozesskostenhilfe auswirken kann. Auch die in vier Mitgliedstaaten eingerichteten besonderen Zulassungs- oder Auswahlsysteme für Rechtsbeistände reichen nicht unbedingt aus, um die Qualität der Prozesskostenhilfe zu gewährleisten.

Die meisten Mitgliedstaaten haben die Bestimmungen von Artikel 7 Absatz 2 (23 Mitgliedstaaten) und Absatz 3 (18 Mitgliedstaaten) der Richtlinie, die sich auf Schulungen für das in die Entscheidung über die Bewilligung von Prozesskostenhilfe eingebundene Personal und auf Weiterbildungsmaßnahmen für Rechtsbeistände beziehen, nicht gezielt umgesetzt. In den meisten Fällen konnten nur relevante Maßnahmen allgemeiner Art ermittelt werden. Wie vorstehend ausgeführt, sind für diese Bestimmungen nicht unbedingt spezifische Umsetzungsmaßnahmen erforderlich, und ihre Umsetzung könnte in der Praxis gewährleistet werden.

Nach Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Verdächtige, beschuldigte Personen und gesuchte Personen — auf entsprechenden Antrag — das Recht haben, den Rechtsbeistand, der ihnen für die Erbringung der Dienstleistungen im Rahmen von Prozesskostenhilfe zugewiesen wurde, auswechseln zu lassen, sofern die konkreten Umstände es rechtfertigen. In diesem Zusammenhang wurden in elf Mitgliedstaaten Probleme hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften festgestellt. In fünf dieser Mitgliedstaaten konnten keine ausdrücklichen Umsetzungsmaßnahmen ermittelt werden, jedoch könnten Bestimmungen über die freie Wahl des Rechtsbeistands, über die Beziehungen zwischen Mandanten und Rechtsbeiständen sowie über das berufliche und ethische Verhalten von Rechtsbeiständen von gewisser Bedeutung sein. In sechs Mitgliedstaaten hängen die festgestellten Probleme mit dem begrenzteren Anwendungsbereich der nationalen Bestimmungen oder mit mangelnder Rechtsklarheit zusammen.

3.7. Rechtsbehelfe (Artikel 8)

Nach Artikel 8 der Richtlinie sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass Verdächtigen, beschuldigten Personen und gesuchten Personen bei Verletzung ihrer Rechte nach der Richtlinie ein wirksamer Rechtsbehelf nach nationalem Recht zusteht.

Nur elf Mitgliedstaaten gewähren besondere Rechtsbehelfe bei Verletzungen des Rechts auf Prozesskostenhilfe, während 14 Mitgliedstaaten nur allgemeine Rechtsbehelfe bei Verletzungen der Verfahrensrechte vorsehen. In den Mitgliedstaaten, die über besondere Rechtsbehelfe verfügen, sind auch allgemeine Rechtsbehelfe für Verletzungen der Verteidigungsrechte vorgesehen.

3.8. Schutzbedürftige Personen (Artikel 9)

Nach Artikel 9 der Richtlinie sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass bei der Umsetzung der Richtlinie die besonderen Bedürfnisse von schutzbedürftigen Verdächtigen, beschuldigten Personen und gesuchten Personen berücksichtigt werden.

Neben der Tatsache, dass es sich bei der betreffenden Person um ein Kind handelt, werden in vielen (18) Mitgliedstaaten auch andere besondere Merkmale der Schutzbedürftigkeit berücksichtigt, die in der Regel automatisch zu einem Anspruch auf Prozesskostenhilfe führen. Dies gilt häufig für Personen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen, Personen, bei denen Zweifel an ihrer Fähigkeit, sich zu verteidigen, bestehen oder Personen mit besonderen Bedürfnissen. Zu berücksichtigen ist beispielsweise auch, ob es sich bei den Personen um Asylbewerber, Vertriebene, unbegleitete Minderjährige, Ausländer oder um Personen handelt, die die Sprache des Mitgliedstaats, in dem das Verfahren stattfindet, nicht sprechen oder verstehen.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Mit der Richtlinie sollte die wirksame Anwendung des Rechts auf Prozesskostenhilfe für Verdächtige und beschuldigte Personen in Strafverfahren sowie für gesuchte Personen in Verfahren zur Vollstreckung eines Europäischen Haftbefehls verbessert werden. Insgesamt hat die Richtlinie durch die Erhöhung des Schutzniveaus für Personen, die an Strafverfahren beteiligt sind, einen Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der Union erbracht.

Der Bericht macht jedoch deutlich, dass es noch einige Schwierigkeiten bei der Umsetzung wichtiger Bestimmungen der Richtlinie gibt. Dies gilt insbesondere für nationale Maßnahmen, mit denen der Anwendungsbereich der Richtlinie nicht abgedeckt wird (Artikel 2 der Richtlinie), sowie für Unzulänglichkeiten bei der rechtzeitigen Bewilligung von Prozesskostenhilfe (Artikel 4 Absatz 5, Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie).

Die Kommission wird die Einhaltung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten weiterhin bewerten und alle geeigneten Maßnahmen ergreifen, um die Übereinstimmung mit den Bestimmungen der Richtlinie in der gesamten Europäischen Union sicherzustellen.

www.parlament.gv.at