

Bruxelles, den 27.11.2013
SWD(2013) 477 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

**om foreløbig retshjælp til frihedsberøvede mistænkte eller tiltalte, der frihedsberøves,
og retshjælp i sager angående europæiske arrestordre**

{ COM(2013) 824 final }
{ SWD(2013) 476 final }
{ SWD(2013) 499 final }

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv

om foreløbig retshjælp til frihedsberøvede mistænkte eller tiltalte, der frihedsberøves, og retshjælp i sager angående europæiske arrestordrer

1. PROBLEMAFGRÆNSNING

Det **generelle problem**, der behandles i denne konsekvensanalyse, er todelt: a) Mistænkte og tiltalte grundlæggende rettigheder nyder ikke tilstrækkelig beskyttelse i EU, og b) der er behov for at styrke den gensidige tillid mellem medlemsstaterne som følge af de mangelfulde standarder for retshjælp.

Der findes i øjeblikket ikke noget EU-retligt instrument, som giver mistænkte og tiltalte ret til retshjælp i straffesager. På trods af at der findes fælles europæiske standarder¹, og at alle medlemsstaterne har et retshjælpssystem, er der store forskelle mellem medlemsstaternes retshjælpssystemer på papir og i praksis. Dette fører til mangler i beskyttelsen af retten til en retfærdig rettergang. Den begrænsede ret til retshjælp i nogle medlemsstater kan potentielt underminere den gensidige tillid og det gensidige retlige samarbejde om straffesager samt modarbejde retten til en retfærdig rettergang i EU's charter om grundlæggende rettigheder (chartret).

Retten til retshjælp er uløseligt forbundet med retten til adgang til advokatbistand. For personer uden tilstrækkelige midler og i visse situationer (f.eks. i forbindelse med frihedsberøvelse) kan adgangen til advokatbistand ikke sikres, medmindre staten praktisk og økonomisk yder retshjælp til sikring af juridisk bistand. Det foreslåede EU-direktiv om adgang til advokatbistand², som afventer formel vedtagelse, indeholder en materiel ret til adgang til advokatbistand, men indeholder ingen bestemmelser om, hvem der skal betale eller sørge for advokaten. Derfor er der risiko for, at retten til adgang til advokatbistand, som indføres med direktivet, uden et EU-tiltag for fælles minimumsstandarder om retshjælp ikke vil blive praktisk og effektiv.

Manglen på fyldestgørende standarder om retshjælp påvirker den gensidige tillid mellem retsmyndighederne og underminerer det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne. Dette er ødelæggende for den gensidige anerkendelse af retsafgørelser og domme samt det retlige samarbejde i andre instanser mellem medlemsstaterne, ligesom det skader tilliden til de grænseoverskridende instrumenter. Hvis retsmyndighederne nærer tvivl om, hvorvidt retten til en retfærdig rettergang overholdes i et andet retsområde, og mener, at der er risiko for, at en mistænkt eller tiltalt ikke får effektiv adgang til advokatbistand som følge af utilstrækkelig retshjælp, kan anmodninger om retligt samarbejde fra det pågældende retsområde blive afvist.

¹ Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 6, stk. 3, litra c), i den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK).

² KOM(2011) 326 endelig af 8.6.2011.

Eftersom princippet om gensidig anerkendelse er hjørnестenen på området for retlige anliggender, er det nødvendigt at styrke den gensidige tillid for at sikre effektiviteten.

Det **problem, der konkret** behandles her, er, at der er utilstrækkelig adgang til effektiv retshjælp for mistænkte eller tiltalte i EU, hvilket er til skade for den gensidige tillid og forhindrer, at systemet med gensidig anerkendelse fungerer korrekt. Der er to underliggende årsager til dette problem:

- dårlige muligheder for at få adgang til retshjælp i sager angående europæiske arrestordrer i medlemsstaterne
- det er ikke altid muligt at få bistand med retshjælp tidligt i processen, og navnlig før der er truffet beslutning om retshjælp, selv om retten til adgang til advokatbistand gælder fra det tidspunkt, hvor en person får at vide af myndighederne, at han eller hun er mistænkt.

Desuden er der to andre problemer, som potentielt kan underminere den gensidige tillid:

- alt for restriktive kriterier for, hvornår man er berettiget til retshjælp
- ringe kvalitet og effektivitet i den juridiske bistand, der ydes gennem retshjælpsordninger.

Første årsag - Retshjælp i sager angående europæiske arrestordrer: Direktivet om adgang til advokatbistand giver ret til dobbelt repræsentation i udleveringssager angående europæiske arrestordrer³. Hvis en person arresteres i medfør af en europæisk arrestordre, har han eller hun ret til adgang til advokatbistand i den fuldbyrdende medlemsstat i udleveringssagen samt ret til at antage en anden advokat i den medlemsstat, der udstedte arrestordren, som skal samarbejde med advokaten i den fuldbyrdende medlemsstat. Direktivet kræver imidlertid ikke, at denne advokatbistand dækkes af retshjælp. I dag yder ingen medlemsstater retshjælp til en advokat i den udstedende medlemsstat. Det forhold, at retten til retshjælp stadig udelukkende reguleres af den nationale lovgivning i de fuldbyrdende og udstedende medlemsstater, på trods af at direktivet giver ret til adgang til advokatbistand, vil gøre denne ret mindre effektiv og forhindre, at den anvendes konsekvent. Dette kan skade rettighederne for den tiltalte i sager angående europæiske arrestordrer, skabe forsinkelser og ekstraudgifter og i sidste ende underminere den gensidige tillid, som er nødvendig for, at arrestordren fungerer efter hensigten.

Anden årsag - Tidsperspektivet: Det er altafgørende at have adgang til en advokat så tidligt som muligt i efterforskningen af en sag for at beskytte den mistænkte ret til en retfærdig rettergang, sikre bevisernes kvalitet og beskyttelsen mod intimidering og dårlig behandling. Direktivet om adgang til advokatbistand sikrer juridisk bistand fra det øjeblik, hvor en person får at vide af myndighederne, at han eller hun mistænkes eller tiltales for en strafbar handling - men det garanterer ikke, at denne bistand er dækket af retshjælp. En række medlemsstater har ikke et fungerende statsligt system til at sikre, at der er effektiv og gratis adgang til en advokat tidligt i processen, navnlig for tilbageholdte personer. Forskellige aktører⁴ har

³ Sager angående europæiske arrestordrer betragtes som sådan ikke som "straffesager" og er ikke omfattet af EMRK.

⁴ Se f.eks. Schumann, Bruckmüller, Soyer, *Pre-Trial Emergency Defence*, Intersentia 2012. Cape et al, *Effective Criminal Defence in Eastern Europe*, LARN 2012. Se også rapporten fra FTI Report, *Defence Rights in the EU*, oktober 2012, afsnit 71-73, som angiver adskillige problemer med bistandsadvokatordningerne i medlemsstaterne, og den nylige rapport fra Justicia, s. 46. Konferencerapport fra konferencen om retshjælp i Warszawa. Se også *Improving pre-trial Justice*, s. 38, fra Open Society Institute Sofia 2008, *Report on Civic monitoring of police stations* (i relation til BU).

anerkendt disse mangler, som i alvorlig grad underminerer retten til adgang til advokatbistand.

Tredje årsag - Berettigelse: I henhold til chartret og EMRK kan medlemsstaterne anvende to betingelser til at vurdere, hvorvidt en person har ret til gratis retshjælp: at personen har utilstrækkelige midler (vurdering af midler), og at retshjælpen kræves i retfærdighedens interesse (vurdering af sagens karakter)⁵. Det varierer meget, hvordan medlemsstaterne vurderer en persons berettigelse til retshjælp, ligesom der er store forskelle i, hvordan kriterierne om midler og sagens karakter fortolkes. Restriktive berettigelseskriterier betyder, at mange mistænkte eller tiltalte uden tilstrækkelige midler ikke får retshjælp, selv om det er i retfærdighedens interesse. Derfor vil forsvarets rettigheder ikke være garanteret for dem.

Fjerde årsag - Kvalitet: Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har udtalt, at statens forpligtelse til at yde gratis juridisk bistand ikke opfyldes blot ved at udnævne en advokat, som betales af det offentlige. Staten skal sikre, at den bistand, som retshjælpsadvokater yder, er praktisk og effektiv samt af en vis kvalitet⁶. Kvaliteten af bistanden med retshjælp kan sikres med: 1) kvalificering og godkendelse, 2) uddannelse af advokater og 3) overvågning af det arbejde, der udføres med retshjælp. I mange medlemsstater udføres der kun begrænset eller næsten ingen kvalitetssikring.

Hvem berøres af foranstaltningerne? Det er potentielt alle mistænkte og tiltalte i straffesager i EU, der kan være berørt. Der føres omkring 10 millioner straffesager i EU hvert år, men der findes ingen oplysninger om, i hvor mange sager en mistænkt eller tiltalt blev nægtet retshjælp. Foranstaltningerne berører også de advokater, der yder eller kan yde bistand til personer, som har fået tildelt retshjælp.

2. ANALYSE AF NÆRHEDSPRINCIPPET

Der er behov for EU-foranstaltninger af følgende tre grunde:

- 1) Problemet har en grænseoverskridende dimension, fordi det vil skabe problemer for andre medlemsstater, hvis nogle medlemsstater ikke respekterer den processuelle ret til retshjælp⁷.
- 2) EU-borgere kan være involveret i straffesager uden for deres egen medlemsstat, og disse mistænkte eller tiltalte behov skal sikres på EU-plan.
- 3) EMRK indeholder allerede europæiske standarder for retten til en retfærdig rettergang, men håndhævelsesmekanismerne deri garanterer ikke et tilstrækkeligt og ensartet niveau for beskyttelse og overholdelse i signatarstaterne, herunder EU's medlemsstater.

3. EU-INITIATIVETS MÅL

Den eller de foranstaltninger om retshjælp, der træffes på EU-plan, bør opfylde følgende generelle, konkrete og operationelle mål, som er udstukket på grundlag af de generelle og konkrete problemer, der blev beskrevet ovenfor.

⁵ EMRK og chartret omhandler både vurdering af midler og af sagens karakter, og man skal være berettiget i henhold til begge for at få retshjælp. Det anerkendes derfor, at der er situationer, hvor en mistænkt med utilstrækkelige midler ikke er berettiget til retshjælp, f.eks. fordi sagen ikke er kompleks, eller fordi den straf, der kan idømmes, er mild.

⁶ *Pavlenko mod Rusland*, begæring nr. 42371/02, dom af 4. oktober 2010, præmis 99.

⁷ Hvis en retsmyndighed f.eks. anmodes om at fuldbyrde en dom fra en anden medlemsstat, hvor standarden ikke er høj nok, kan den enten nægte at gøre det eller anmode om yderligere oplysninger, hvilket kan forsinke fuldbyrdelsen.

Generelle mål:	<ul style="list-style-type: none"> • at garantere, at EU-borgerne har et effektivt og højt beskyttelsesniveau i forhold til de grundlæggende processuelle rettigheder i straffesager • at styrke den gensidige tillid og dermed fremme den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser i EU og forbedre det retlige samarbejde i EU.
Konkrete mål:	<ul style="list-style-type: none"> • at sikre, at mistænkte og tiltalte har adgang til og ydes passende retshjælp under hele straffesagens forløb på et niveau, som sikrer, at den gensidige tillid styrkes • at sikre, at retten til adgang til advokatbistand, jf. direktivet om retten til advokatbistand, for mistænkte og tiltalte og for personer i sager angående europæiske arrestordre gøres effektiv ved at sikre, at der ydes retshjælp.
Operationelle mål:	<ol style="list-style-type: none"> 1) at sikre, at personer, som har fået udstedt en europæisk arrestordre imod sig, kan få retshjælp 2) at sikre adgang til bistand med retshjælp ("nødforsvar") tidligt i sagens forløb 3) at sikre effektiv adgang til retshjælp for mistænkte og tiltalte, som ikke har tilstrækkelige midler (vurdering af midler), og hvor det er nødvendigt for at sikre effektiv adgang til retlig prøvelse (vurdering af sagens karakter) 4) at sikre, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at højne kvaliteten af de ydelser, der leveres gennem retshjælpen.

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Fire politiske løsningsmodeller blev gennemgået:

Løsningsmodel 1 - Status quo	Opretholdelse af status quo. Ingen tiltag på EU-plan.
Løsningsmodel 2 - Det laveste niveau af forpligtelser	Ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger: foranstaltninger til kapacitetsopbygning, oplysning, udveksling af bedste praksis mellem medlemsstaterne (nedsættelse af ekspertgruppe, der skal indsamle bedste praksis og udarbejde retningslinjer for retsvæsenets aktører).
Løsningsmodel 3 - Det mellemste niveau af forpligtelser	Retligt instrument: alternativ 3a) i form af en henstilling, alternativ 3b) i form af et direktiv eller en kombination af disse: til dels fastsættelse af kvalitative minimumsstandarder, jf. EMRK og chartret, og til dels tiltag til at styrke forudsigeligheden og højne de nationale standarder. Det retlige instrument vil navnlig indeholde bestemmelser, som sikrer, at mistænkte og tiltalte får retshjælp i sager angående europæiske arrestordre og i de første faser af processen. Der vil imidlertid ikke blive fastsat detaljerede konkrete bestemmelser, således at medlemsstaterne vil få skønsbeføjelser i forhold til gennemførelsen. Disse to alternativer kan kombineres ved at lade nogle af elementerne indgå i et bindende retligt instrument, mens andre indgår i et ikke-bindende instrument.
Løsningsmodel 4 - Det højeste	Retligt instrument: et direktiv, der indeholder detaljerede og harmoniserede minimumskriterier for adgang til og kvaliteten af retshjælp, som til en vis

niveau af forpligtelser	grad går længere end de kvalitative standarder, der er udstukket i EMRK.
-------------------------	--

5. KONSEKVENSANALYSE

5.1. Effektivitet med hensyn til opfyldelse af de politiske mål

- **Løsningsmodel 1:** Den utilstrækkelige adgang til retshjælp vil forblive uændret eller blive forværret.
- **Løsningsmodel 2:** Begrænset incitament for medlemsstaterne til at forbedre adgangen til retshjælp, fordi der ikke er lovgivet om det.
- **Løsningsmodel 3a) - Henstilling:** Denne løsningsmodel vil have en vis indvirkning, da den vil bidrage til opfyldelsen af de generelle mål. I lyset af at dette instrument ikke er bindende, er der imidlertid risiko for, at denne løsningsmodel ikke vil få nogen håndgribelig indvirkning, fordi det muligvis ikke er alle medlemsstaterne, der vil gennemføre instrumentet fuldt ud.
- **Løsningsmodel 3b) - Direktiv:** Denne løsningsmodel vil have en stor indvirkning, da den vil medføre væsentlige forbedringer takket være juridisk bindende fælles minimumsstandarder for retshjælp, som kan håndhæves.
- **Løsningsmodel 4:** Denne løsningsmodel vil have en meget stor indvirkning, da den vil have det lovgivningsmæssige instruments retskraft (bindende, nemt at håndhæve) og bidrage betydeligt til at opfylde det politiske mål, men den vil skabe en stor byrde for medlemsstaterne. Den vil styrke den gensidige tillid og samarbejdet betydeligt.

5.2. Indvirkning på de grundlæggende rettigheder

- **Løsningsmodel 1:** Ingen indvirkning, eftersom adgangen til retshjælp fortsat vil være beskyttet på medlemsstatsplan gennem EMRK og chartret, og de aktuelle problemer med begrænset beskyttelse vil fortsætte.
- **Løsningsmodel 2:** Lille indvirkning, fordi styrkelse af retten til en retfærdig rettergang og et forsvar vil afhænge af, hvordan medlemsstaterne følger eksemplerne på bedste praksis eller retningslinjerne, hvordan oplysningerne om retshjælp bliver formidlet, og hvordan uddannelsen gennemføres.
- **Løsningsmodel 3a) - Henstilling:** Positiv, men lille til mellemstor indvirkning på de grundlæggende rettigheder og afhængigt af medlemsstaternes gennemførelse. Nogen forbedring kan forventes med hensyn til retten til en retfærdig rettergang og et forsvar, men fordi der mangler en håndhævelsesmetode, vil situationen kun blive ganske let forbedret.
- **Løsningsmodel 3b) - Direktiv:** Stor indvirkning, da denne løsningsmodel vil have samme positive indvirkning som løsningsmodel 3a), men i form af en juridisk bindende foranstaltning.
- **Løsningsmodel 4:** Betydelig positiv indvirkning for mistænkte og tiltalte grundlæggende rettigheder.

5.3. Social indvirkning

- **Løsningsmodel 1:** Ingen indvirkning.
- **Løsningsmodel 2:** Positiv, men begrænset indvirkning gennem information, kapacitetsopbygning og uddannelse.
- **Løsningsmodel 3a) - Henstilling:** Hvis medlemsstaterne gennemfører denne løsningsmodel korrekt, vil den få en positiv social indvirkning (dvs. lige adgang til retslig prøvelse ved at sikre bistand med retshjælp og højne kvaliteten af bistanden).

- **Løsningsmodel 3b)** - Direktiv: Stor indvirkning, da denne løsningsmodel vil få samme positive indvirkning som løsningsmodel 3a), men i form af en juridisk bindende foranstaltning.
- **Løsningsmodel 4:** Stor social indvirkning, da den vil udvide adgangen til retshjælp og dermed skabe større mulighed for en retfærdig rettergang for mistænkte og tiltalte uden tilstrækkelige midler.

5.4. Indvirkning på de nationale retssystemer

- **Løsningsmodel 1:** Ingen indvirkning - de nationale systemer kan udvikle sig i retning af mere konvergens i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis, men ikke på kort til mellemlang sigt.
- **Løsningsmodel 2:** Indvirkningen vil generelt være begrænset, fordi foranstaltningerne ikke er bindende og ikke direkte har til formål at skabe fælles minimumsstandarder i hele EU.
- **Løsningsmodel 3a)** - Henstilling: Fordi en henstilling ikke er bindende, er det vanskeligt at forudsige indvirkningen. Det afhænger af medlemsstaternes villighed til at følge den. Hvis denne løsningsmodel gennemføres korrekt, vil det kræve ændringer i systemerne i de medlemsstater, der i øjeblikket har lave standarder for retshjælp.
- **Løsningsmodel 3b)** - Direktiv: Mellemlang til stor indvirkning, idet denne løsningsmodel vil kræve lovgivningsreformer i en række medlemsstater, men med de bredt formulerede forpligtelser giver den en vis fleksibilitet.
- **Løsningsmodel 4:** Størst indvirkning på de nationale retssystemer, idet domstolene vil få alle de værktøjer, de skal bruge til fortsat at sikre en høj standard for retten til retshjælp. Der vil skulle gennemføres omfattende lovgivningsreformer i alle medlemsstaternes retshjælpssystemer for at efterkomme dette instrument.

5.5. Finansiell og økonomisk indvirkning

- **Løsningsmodel 1:** Der er ingen umiddelbare finansielle byrder forbundet med denne løsningsmodel.
- **Løsningsmodel 2:** Omkostningerne til denne løsningsmodel vil være begrænsede og blive dækket af medlemsstaterne og EU. De samlede maksimale finansielle omkostninger vurderes at være ca. **23 mio. EUR**.
- **Løsningsmodel 3a)** - Henstilling: Hvis medlemsstaterne efterkommer henstillingen, vil omkostningerne være de samme som i løsningsmodel 3b).
- **Løsningsmodel 3b)** - Direktiv: De samlede omkostninger forventes at ligge på mellemniveauet blandt de fire løsningsmodeller og vil primært blive dækket af de offentlige forvaltninger på lokalt og nationalt plan. De samlede omkostninger er i størrelsesordenen **247-382 mio. EUR**. De omfatter omkostninger til følgende foranstaltninger:
 - retshjælp i sager angående europæiske arrestordre: **0,13-0,24 mio. EUR (i hele EU pr. år)**
 - nødforsvarssystem: **52-81 mio. EUR (i hele EU pr. år)**
 - fælles minimumskriterier for berettigelse: **181-287 mio. EUR (i hele EU pr. år)**
 - kvalitetskontrol: **13,4 mio. EUR (i hele EU pr. år)**.
- **Løsningsmodel 4:** De samlede omkostninger forventes at være de **højeste** blandt de fire løsningsmodeller og vil primært blive dækket af de offentlige forvaltninger på lokalt og

nationalt plan. De samlede omkostninger er i størrelsesordenen **1 594-1 716 mio. EUR**. De omfatter omkostninger til følgende foranstaltninger:

- retshjælp i sager angående europæiske arrestordre: **0,8-1,1 mio. EUR (i hele EU pr. år)**
- nødforsvarssystem: **180-210 mio. EUR (i hele EU pr. år)**
- fælles minimumskriterier for berettigelse: **1,4 mia. EUR** (plus 92 mio. EUR til obligatorisk retshjælp til børn) **(i hele EU pr. år)**
- kvalitetskontrol: **13,4 mio. EUR (i hele EU pr. år)**.

For løsningsmodel 3 og 4 tager omkostningerne ikke højde for de mulige besparelser ved at nedbringe de aktuelle omkostninger til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og nationale appelsager, genoptagne retssager og retssager, som er blevet opgivet pga. utilstrækkelig advokatbistand.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER/FORETRUKKEN LØSNINGSMODEL

Der er ikke nogen foretrukken løsningsmodel.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

Hvis den foretrukne løsningsmodel er en lovgivningsmæssig foranstaltning i form af et direktiv, vil tidshorizonten for medlemsstaternes gennemførelse af direktivet være 18 måneder fra ikrafttrædelsen. Medlemsstaterne bør anmodes om at indsamle pålidelige data til støtte for denne proces, da sådanne data i øjeblikket mangler. Hvis den foretrukne løsningsmodel er en henstilling, vil Kommissionen vurdere gennemførelsen senest fire år efter offentliggørelsen.

Endvidere påtænker Kommissionen at gennemføre en konkret empirisk undersøgelse med fokus på dataindsamling 3-5 år efter anvendelsen af de enkelte instrumenter i køreplanen om proceduremæssige rettigheder. For at få et dybtgående kvantitativt og kvalitativt indblik i, hvor effektive forslagene er, vil der blive anvendt specifikke indikatorer for retshjælp.